AFUTER

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

Prioriser le foncier agricole, un enjeu d'avenir pour les territoires, le projet AFUTer

USAGES ET CONFLITS D'USAGES AUTOUR DU FONCIER AGRICOLE

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE RAPPORTS D'ACTIVITÉ

SEPTEMBRE 2011

INTRODUCTION - MODE D'EMPLOI :

Le **projet AFUTer** s'inscrit dans l'appel à projet « Usages et conflits d'usages autour du foncier » lancé par le Réseau Rural Régional piloté par la DRAAF et la Région Midi-Pyrénées.

L'enjeu d'AFUTer est de contribuer à l'éclairage de politiques publiques, dans le champ de la gestion de l'espace, par l'exploration d'expériences, le suivi de projets locaux et la capitalisation de méthode, sur la période de septembre 2009 à septembre 2011.

Les avancées du Grenelle II ont particulièrement renforcé la problématique de la gestion de l'espace avec entre autre exemple, l'exigence de fixer des objectifs chiffrés de diminution de consommation du foncier agricole. Le caractère irréversible de l'artificialisation des sols, l'étalement urbain, adossé à des besoins alimentaires croissants conduisent les territoires, ses acteurs, à une meilleure gestion de cette ressource. Fait majeur, cette consommation non maîtrisée du foncier agricole conduisent à le reconsidérer dans sa fonction productrice et nourricière et en ce sens à lui conférer un statut de ressource non renouvelable. La priorisation puis l'arbitrage entre les différents usages appellent de nouvelles pratiques que le projet AFUTer met en lumière à la fois par le repérage de bonnes pratiques et par une approche méthodologique tirée des projets expérimentaux.

Animés par la **Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne** (CACG) en tant que chef de file, cinq partenaires ont constitué le **Consortium AFUTer**. Il s'agit de :

- **la Chambre Régionale d'Agriculture Midi-Pyrénées,**
- **la Chambre d'Agriculture du Tarn,**
- **la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne,**
- **la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,**
- **l'association Terres en Villes.**

D'autres partenaires techniques ont également contribué à cette expérimentation :

- **Le territoire du SCOT Nord Toulousain,**
- **Le Groupement d'Action Locale Vallées des Gaves, la communauté de communes du Val d'Azun,**
- **La Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées**

Ces partenaires ont expérimenté et capitalisé ensemble, faisant la démonstration d'une plus-value réseau spécifique autour de trois opérations pilotes, concernant trois types de conflits d'usage autour du foncier :

- → **AGRICULTURE et ENVIRONNEMENT** : implantation de fermes photovoltaïques au sol (81)
- → **AGRICULTURE et URBANISATION** : prise en compte dans le SCoT Nord Toulousain (31)
- → **AGRICULTURE et TOURISME** : reconquête du foncier agricole attaché aux granges foraines (65).

Au terme de ces deux années de travaux, la CACG a regroupé l'ensemble des travaux restitués dans le cadre du projet AFUTer, au sein du présent document construit en trois parties indépendantes mais complémentaires :

- → une première partie synthétique présentant le **GUIDE MÉTHODOLOGIQUE**, fruit du travail de capitalisation méthodologique, consolidé et illustré par les trois opérations-pilotes menées autour de la préservation du foncier agricole,

- → une seconde partie présentant les **RAPPORTS D'ACTIVITÉS** de chacune de ces trois opérations pilotes : contexte, déroulement, évaluation et mise en perspective du projet,

- → un ensemble de **DOCUMENTS ANNEXES** permettant d'approfondir l'exploitation des résultats.

Les **documents-ressource**, dont certains compléments ainsi que les supports de restitution des séminaires organisés dans le cadre de chacune des trois opérations-pilotes, sont **disponibles en format numérique** sur demande auprès des partenaires du projet et mis à en ligne sur les portails internet du réseau rural régional et national.

Tous les documents à télécharger
et toutes les informations sur le Réseau Rural sur :

www.rrr.midipyrenees.fr

www.reseaurural.fr

SOMMAIRE

GUIDE METHODOLOGIQUE 9

- Objectif d'afuter : capitaliser utile.....11
- Comment utiliser ce guide méthodologique.....11
- Partie 1 : analyse méthodologique.....12
- Partie 2 : capitalisation d'experiences exemplaires.....13

PARTIE 1 : ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE.....15

FOCUS : LES TROIS PROJETS EXPÉRIMENTAUX AFUTER.....17

- Implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le Tarn.....19
- Foncier agricole et granges foraines en Val d'Azun.....25
- Prioriser le foncier agricole au moyen du Scot Nord Toulousain.....31

ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE.....37

- Phase 1 : diagnostiquer / qualifier le conflit d'usages.....39
- Phase 2 : de la résolution du conflit à l'émergence d'une culture de projet.....43
- Phase 3 : mise en œuvre et pérennisation.....49

PARTIE 2 : CAPITALISATION D'EXPÉRIENCES.....53

CAPITALISATION DE DEMARCHES EXEMPLAIRES.....55

- Fiche 1 : Le diagnostic multiusage des Pyrénées-Atlantiques.....57
- Fiche 2 : Le Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise.....61
- Fiche 3 : Une Zone Agricole Protégée.....65
- Fiche 4 : La Charte Agricole du Pays d"Aubagne.....69

CAPITALISATION D'OUTILS DE GESTION DE L'ESPACE.....73

- Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon.....75
- Fiche 6 : Intervention opérationnelle foncière : observation et stockage 79
- Fiche 7 : Animation foncière.....83
- Fiche 8 : Installation d'agriculteurs et création de réserve foncière 87

NOTATION DES ACTIONS CAPITALISÉES - BILAN.....93

POUR EN SAVOIR PLUS : CONTACTS RÉSEAU.....95

CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....99

RAPPORTS D'ACTIVITÉ 101

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 1 101

L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

1 | Problématique locale 103
2 | Contexte local 103
3 | Historique du conflit 104
4 | Enjeux et objectif de l'action 104
5 | Contexte national 105
6 | Déroulement de l'action 105
7 | Analyse méthodologique de l'opération 109
8 | Évaluation de l'action 113
9 | Bilan de l'action AFUTer 114
10 | Perspectives 116

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 2 117

Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

1 | Problématique locale 119
2 | Contexte local et historique du conflit 119
3 | Enjeux initiaux, juridiques et territoriaux 119
4 | Objectif de l'action 120
5 | Contexte national 121
6 | Déroulement de l'action 121
7 | Analyse méthodologique de l'opération 123
8 | Évaluation de l'action 125
9 | Bilan de l'action AFUTer 126
10 | Perspectives 128

Rapport d'activité AFUTer - PROJET 3 131

Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

1 | Problématique locale 133
2 | Contexte local 133
3 | Historique du conflit 136
4 | Enjeux initiaux 137
5 | Objectif de l'action 137
6 | Contexte national 137
7 | Déroulement de l'action 139
8 | Analyse méthodologique de l'opération et transférabilité 145
9 | Évaluation de l'action 146
10 | Bilan de l'action AFUTer 148
11 | Perspectives 148
12 | Références 149

ANNEXES 151

PROJET 1 - L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

Annexe 1 → Règlementation juridique sur le Photovoltaïque au 10/10/2008

Annexe 2 → Doctrine départementale pour un développement maitrisé du photovoltaïque - Mars 2009

Annexe 3 → Fiche-action - Élaboration doctrine départementale

Annexe 4 → Fiche-action - Diagnostic agricole

Annexe 5 → Cahier des charges d'étude d'impact

Annexe 6 → Charte des Maires du Tarn - *Fichier intégral disponible sur demande et dans les documents complémentaires en pièce jointe.*

Annexe 7 → Charte de Bon Voisinage

Annexe 8 → Étude sur l'énergie solaire et le Paysage - 2009

Annexe 9 → Photovoltaïque et Diagnostic Agricole - Le diagnostic Foncier Rural et Agricole

Annexe 10 → Doctrine régionale - Note de cadrage des services de l'Etat pour l'instruction des projets solaires photovoltaïques en région Midi-Pyrénées

Annexe 11 → Décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité

Annexe 12 → Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol

Annexe 13 → Fiche action - Compte-rendu d'une négociation avec une commune

Annexe 14 → Arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil

PROJET 2 - Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

Annexe 15 → Enquête Granges Foraines

Annexe 16 → Convention Pluriannuelle de Pâturage, Cahier des Charges et Règlement

Annexe 17 → Courrier d'enquête et Bulletin-réponse

Annexe 18 → Zones intermédiaires, Changement de destination des granges foraines et préservation des terres agricoles et Délibération

Annexe 19 → Éléments pour l'élaboration d'un argumentaire commun

Annexe 20 → Commune d'Arrens-Marsous : localisation des bâtiments en zone intermédiaire

Annexe 21 → Commune d'Arrens-Marsous: localisation des bâtiments en zone intermédiaire - Approche zoomée

PROJET 3 - Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

Annexe 22 → Analyse du marché foncier sur 5 ans : 2006-2010 - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC

Annexe 23 → Description de dossiers représentatifs des thématiques rencontrées dans les arbitrages - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC

Annexe 24 → Diaporama du portail VIGIFONCIER

Annexe 25 → Document de présentation VIGIFONCIER

Annexe 26 → Diaporama de Terres en Villes

AFUTER

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

GUIDE METHODOLOGIQUE

USAGES ET CONFLITS D'USAGES AUTOUR DU FONCIER AGRICOLE

INTRODUCTION

OBJECTIF D'AFUTER : CAPITALISER UTILE

Le projet AFUTer est une proposition co-construite dans le cadre de l'appel à projet « Usages et conflits d'usages autour du foncier » lancé par le Réseau Rural Régional et piloté par la DRAAF et la Région Midi-Pyrénées. Les partenaires de ce projet sont la Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées, Terres en Villes, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, les Chambres départementales d'Agriculture de Haute-Garonne et du Tarn. Le projet est coordonné et animé par la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) en tant que chef de file. **L'enjeu de cette proposition est de contribuer à l'éclairage de politiques publiques dans le champ de la gestion de l'espace, par l'exploration d'expériences capitalisées et par le suivi de projets locaux expérimentaux**. La CACG porte à connaissance les travaux du projet AFUTer à chaque occasion donnée (état d'avancement des projets locaux, recherche d'expériences, etc...) sur toute la durée du projet (soit 24 mois, de septembre 2009 à septembre 2011).

Les avancées de la Loi Grenelle II ont particulièrement renforcé la problématique de la gestion de l'espace avec, entre autres exemples, l'exigence de fixer des objectifs chiffrés de diminution de consommation du foncier agricole au moyen des SCoT (Schémas de Cohérence Territoriale). Le caractère irréversible de l'artificialisation des sols, l'étalement urbain, adossé à des besoins alimentaires croissants conduisent les territoires, ses acteurs, à une meilleure gestion de cette ressource. Fait majeur, cette consommation non maîtrisée du foncier agricole conduit à le reconsidérer dans sa fonction productrice et nourricière et en ce sens lui confère un statut de ressource non-renouvelable. La priorisation puis l'arbitrage entre les différents usages appellent de nouvelles pratiques que le projet AFUTer met en lumière à la fois par le repérage de bonnes pratiques et par une approche méthodologique tirée des projets expérimentaux.

COMMENT UTILISER CE GUIDE METHODOLOGIQUE ?

La première partie de ce Guide est dédiée à l'analyse méthodologique des trois projets expérimentaux suivis et mis en œuvre durant 24 mois par les membres du consortium et leurs partenaires. Elle met en exergue les points-clé de ces trois projets et permet de faire des zooms sur des enseignements méthodologiques particuliers. La modélisation résultant de l'étude de ces trois projets portera sur les trois temps qui constituent un conflit :

- **Diagnostic du conflit,**
- **Concertation,**
- **Pérennisation du projet.**

Pour chacun de ces trois temps, l'analyse méthodologique mettra en exergue plusieurs points comme les méthodes et outils mis en œuvre, les facteurs de réussite et points de vigilance à retenir. Cette analyse prend appui pour l'essentiel sur les trois projets expérimentaux correspondant à trois types de conflits d'usages :

- **Agriculture et Urbanisation,**
- **Agriculture et Environnement,**
- **Agriculture et Tourisme.**

La deuxième partie est dédiée à la capitalisation d'expériences, et valorise huit opérations identifiées par les membres du consortium et leurs partenaires comme innovantes et exemplaires.

Les membres du consortium AFUTer sont des acteurs intrinsèquement tournés vers l'opérationnel. Ils se sont donc attachés à « capitaliser utile », et à produire à la lueur d'expériences de terrain emblématiques, une ressource partageable et exploitable par tous. L'ambition de ce travail de capitalisation est de mettre à disposition des acteurs du Réseau Rural Régional un Guide, comprenant un recueil d'actions exemplaires, de connaissances et d'approches méthodologiques directement issues du terrain.

PARTIE 1 : L'ANALYSE METHODOLOGIQUE

FOCUS MÉTHODOLOGIQUE : LES TROIS PROJETS AFUTER

Trois expérimentations de terrain ont été menées durant 24 mois, dans le cadre du projet AFUTer. La mise en œuvre et l'observation de ces expérimentations - véritables « laboratoires », a permis de dégager de façon empirique des processus communs et un phasage-type propre,

Dans un premier temps, chacune des trois expérimentations fera l'objet d'une synthèse sous forme de fiche, détaillant les modalités de mise en œuvre, les résultats et dégageant une ou plusieurs bonnes pratiques.

UNE MÉTHODOLOGIE MODÉLISÉE

L'analyse méthodologique qui suit est bâtie à la lumière des trois expérimentations menées dans le cadre d'AFUTer. Ces expérimentations se distinguent par un portage et une volonté politique affirmés, et sont représentatives de trois types de conflits d'usages liés au foncier agricole - urbanisation, environnement et tourisme. À travers le suivi de des projets expérimentaux, AFUTer aborde donc trois types de conflits d'usages.
Or ce n'est pas l'étude des conflits eux-mêmes mais bien **l'analyse de la manière de résoudre ces conflits**, quelle que soit leur nature, qui va permettre de modéliser des processus pour en organiser le transfert dans un objectif de capitalisation.

L'examen de ces processus de résolution de conflit a ainsi révélé trois « phases-type ». Le travail de capitalisation mené par le réseau AFUTer a permis de modéliser, pour chacune de ces trois phases, une méthodologie globale, assortie de recommandations pratiques.

Afin de nourrir et d'enrichir cette analyse formelle, des pistes d'approfondissement renvoyant vers les projets expérimentés et étudiés vous permettront de rapprocher la méthodologie dégagée des expériences capitalisées (Réseau Rural Régional et réseaux des partenaires) au fur et à mesure de la présentation des éléments de l'analyse méthodologique.

Pour faciliter cette lecture croisée, les fiches des huit actions capitalisées sont numérotées.

Les approfondissements vers les actions « Action Réseau Rural Régional » renvoient à la fois **aux fiches méthodologiques** « Focus » présentées pour chaque projet en partie 1 de ce guide, mais aussi **aux Rapports d'activité** présentés dans le Rapport complet.

DYNAMIQUE DU CONFLIT : 3 PHASES REPERES

Première phase - Diagnostic : le conflit existe, mais les niveaux de tensions exprimés sont variables ; de latent, avéré ou fort, le niveau d'intensité du conflit réside dans l'écart de perceptions qu'ont les acteurs en présence d'une situation impactant potentiellement leurs intérêts. Il convient à ce stade d'en cerner la problématique.

Deuxième phase - Concertation : les acteurs passent d'une posture d'opposition à une posture de coopération et des tentatives de résolution, de suppression du conflit s'opèrent entre acteurs. On passe d'une dynamique de conflit à une dynamique de projet.

Troisième phase - Pérennisation : met en exergue les conditions favorables pour pérenniser un projet issu d'un conflit et met en lumière les impacts et résultats qui découlent des démarches de résolution amorcées. Sommes-nous en bonne voie, le conflit a-t-il muté en projet ? Cette dernière phase doit produire des éléments méthodologiques sur les conditions de pérennisation d'un projet résultant d'un conflit d'usages.

PARTIE 2 : LA CAPITALISATION D'EXPERIENCES EXEMPLAIRES

METHODE DE SELECTION

Les membres du réseau AFUTer ont « récolté » des expériences chacun dans leurs réseaux respectifs ; Terres en Villes, le réseau des SAFER, le réseau territoire de la CACG, et les Chambres d'Agriculture du Tarn et de Haute-Garonne. Elles portent pour l'essentiel sur des opérations qui visent la limitation de la consommation du foncier agricole.
Cependant, quelques opérations capitalisées portent sur la lutte contre la déprise agricole, mais les démarches présentent un intérêt tout à fait transférable quant à l'analyse et la résolution de conflits en situation d'artificialisation potentielle (le Diagnostic multi-usage des Pyrénées Atlantiques, par exemple).

La constitution de chaque fiche-opération a été précédée d'un échange avec le porteur de projets qui « raconte » son projet. À partir de ce récit, une analyse didactique a été réalisée par le rédacteur de la fiche selon une matrice formalisée. Cette méthode permet, à partir d'un récit de projet imprégné d'actions, de mettre en exergue chaque point fondateur de l'opération.

Cet exercice permet ainsi d'apprécier globalement l'intérêt pour chaque acteur extérieur qui « explore» cette base de données. Chaque élément de l'opération est rendu lisible et visible : méthodologie de conduite du projet, les dispositifs sollicités et le niveau d'articulation de l'ensemble. Il en aura ainsi une vision à la fois globale et synthétique. Les contacts mentionnés dans chacune des fiches-opération pourront être sollicités à cette fin, cette mise en relation faisant partie du processus de capitalisation.

Soulignons que les trois projets locaux détaillées dans les fiches méthodologiques de la première partie du Guide font partie, au terme de l'expérimentation, des opérations capitalisables, mais présentent un statut particulier directement liée à ce caractère expérimental. Pour cette raison, ceux-ci ne font pas l'objet de notation.

NOTATION

Afin de rendre visible le caractère exemplaire des opérations, le consortium a souhaité objectiver ses choix à l'aide d'une grille de notation allant de 1 à 5 et mesurant différents critères qui sont :

- **la gouvernance du projet,**
- **le caractère innovant et transférable,**
- **l'anticipation du conflit,**
- **l'articulation aux dispositifs existants,**
- **la capacité opérationnelle des outils existants.**

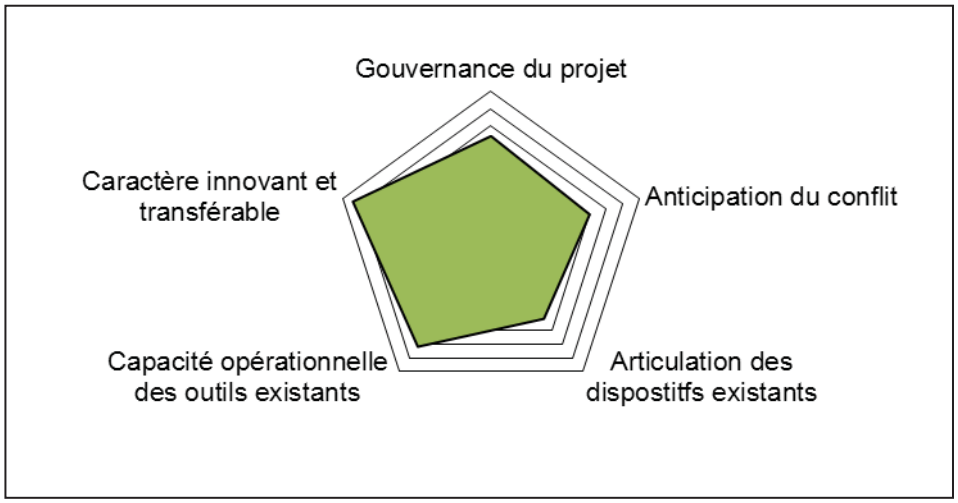
Ensuite ces notations ont été retranscrites en ayant recours au graphique polaire radar, outil graphique adapté pour représenter un nombre de variables restreint (Cf. Exemple en page suivante).

L'aspect visuel de cette notation permet d'un seul coup d'œil de comparer les points forts et points faibles et d'évaluer les avantages et inconvénients d'une opération, de juger de l'importance de critères et d'apprécier leur équilibre.

DEFINITION DU CARACTERE EXEMPLAIRE

Par « opérations exemplaires » s'entendent des projets qui dégagent une plus-value visible sur le traitement du conflit d'usages notamment par l'articulation judicieuse de méthodes, démarches, outils et compétences transférables facilitant l'arbitrage, voire le fléchage de ces usages. Ces projets ont fait l'objet d'une sélection spécifique et objectivée selon des critères précis en comité de pilotage pour s'accorder sur la plus-value dégagée.

Exemple fictif de l'impact d'une action exemplaire visant à endiguer la consommation de foncier agricole en fonction des 5 critères retenus
Échelle de notation de 1 à 5



PARTIE 1
Analyse méthodologique

Crédits SAFER GHL

FOCUS :
LES TROIS PROJETS EXPÉRIMENTAUX AFUTer

→ **IMPLANTATION DE FERMES PHOTOVOLTAÏQUES AU SOL DANS LE DÉPARTEMENT DU TARN**

→ **RECONQUÊTE DU FONCIER AGRICOLE ATTACHÉ AUX GRANGES FORAINES EN HAUTES-PYRÉNÉES**

→ **PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE DANS LE SCOT NORD TOULOUSAIN**

Projet expérimental

IMPLANTATION DU PHOTOVOLTAÏQUE AU SOL DANS LE DÉPARTEMENT DU TARN

Structure :
Chambre d'agriculture du Tarn

Localisation :
Département du Tarn

Credits FlickR - Casalnoceto Enel photovoltaic power plant "Stringa" - Creative Commons

➔ **Pour approfondir :**
Consultez le **Rapport d'Activité AFUTer - Projet 1**
in *AFUTer, Guide méthodologique et Rapports d'activité*, p. 101

L'ACTION REPEREE - CARACTÉRISTIQUES

1- Finalité de l'action, de la démarche

L'enjeu de la démarche se détaille en trois points :

- → Faire prendre conscience à l'ensemble des partenaires et parties prenantes des impacts liés à l'implantation de panneaux photovoltaïques au sol (en l'occurrence l'élu local et l'agriculteur),
- → Viser à caractériser le foncier agricole comme une ressource non renouvelable à préserver sans le « sanctuariser ».
- → Élaborer un diagnostic agricole afin d'orienter les porteurs de projets vers des zones à faible potentiel agronomique ou sans enjeu environnemental

2- Objectifs poursuivis

- → Préserver le foncier agricole sans l'opposer aux autres fonctions du foncier mais en le caractérisant, en l'évaluant pour en prioriser l'usage en fonction du potentiel agronomique voir environnemental par rapport aux autres usages.
- → Se doter de moyens de le prioriser à l'aide d'outils d'aide à la décision pour l'implantation partagée par le plus grand nombre d'acteurs du département.

3- Principales étapes

La finalité de l'action se dessine chemin faisant. L'origine de la réflexion départementale qui accompagne l'implantation du photovoltaïque a pour origine une première demande d'installation de fermes photovoltaïques au sol sur des parcelles qui avaient d'évidence un potentiel agronomique (parcelles irriguées).
Ce type de demande s'est multiplié très rapidement. Est clairement apparu un conflit entre l'usage agricole des terres arables et le retrait de surfaces agricoles au profit de l'implantation de panneaux photovoltaïques. Ce mouvement s'inscrivant de surcroit dans un contexte de vide réglementaire au sujet des panneaux solaires. Au regard du contexte départemental, ou l'ensemble des services travaillent pour réduire la consommation des espaces agricoles, le risque d'artificialisation des terres que fait courir une implantation non réfléchie des panneaux a été pris à bras le corps.
La crainte de perte de surfaces mises à valeur par l'agriculture à vite eu pour conséquence une position très défensive de l'agriculture, position qu'il fallait faire évoluer vers une position constructive permettant aux acteurs du territoire de se doter d'outils locaux pertinent pour gérer ces dossiers.

a. POSITION DEFENSIVE ET INDIVIDUALISEE :

La Chambre d'Agriculture du Tarn, dont l'avis a été sollicité, a tenu à rencontrer élus, agriculteurs et porteurs de projet pour exposer un argumentaire sur le mode défensif :
« Sauvegarde du foncier agricole sur une surface à haute valeur agronomique » (en l'occurrence irriguée, donc valeur agronomique facile à démonter).

b. POSITION CONSTRUCTIVE ET PARTENARIALE :

La position sur un mode défensif n 'a pas suffi à convaincre les parties prenantes du projet à savoir :

L'agriculteur :	intérêt financier à installer du photovoltaïque,
L'élu :	retombée fiscale et création d'emplois,
Le porteur de projet :	intérêt financier.

Un argumentaire plus constructif a pu être développé en croisant les points de vue des partenaires (Association des maires, SAFALT, service de l'État). Ce travail partenarial a ainsi débouché sur une première position commune incarnée par un moratoire visant à stopper tout projet d'implantation. Afin de pérenniser cette position, les partenaires de ce projet ont décidé d'élaborer une doctrine départementale. Cette doctrine départementale a permis de tenir une position commune. Elle devient de fait plus légitime pour les bénéficiaires - agriculteurs, élus, et privés - du projet d'installation de fermes photovoltaïques au sol.

c. ELABORATION D'OUTILS D'AIDE À LA DECISION D'IMPLANTATION DE FERMES PHOTOVOLTAIQUES AU SOL

En définitive, pour achever la démarche, il s'avère que le déploiement d'un argumentaire étayé et partagé par un grand nombre d'acteurs a permis de légitimer tout à fait la position.
Toutefois, cette position est acceptable sur un très court terme, mais ne tient plus sur du moyen et long terme au regard de la demande croissante d'installation de fermes photovoltaïques au sol, conjuguée à un contexte législatif et économique favorable.
Pour donner davantage de cohérence à cette démarche, il s'agit ensuite de viser à la réalisation d'un diagnostic agricole territorial, lequel passe par l'élaboration d'un cahier des charges relatant la perception et la priorisation du foncier agricole par les différents partenaires.

4- Partenariat non financier

- Service de l'État comme animateur de la démarche,
- SAFALT, Conseil général,
- Association des maires
- Chambre d'Agriculture du Tarn

5- Financement & budget

Financement Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées
FEADER : 50 % -ETAT : 25% - Région : 25%

6- Résultats - Évaluation - Perspectives

- Réalisation d'une doctrine départementale qui n'est pas coercitive

7- Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Leviers :

- Partenariat existant (déjà formalisé sur la problématique de l'implantation de parc d'éoliennes)

Point positif :

- Aller au-delà du cadre légal (Loi du 5 janvier 2006) prenant en compte l'ensemble des préoccupations des partenaires.

Frein :

- Forte pression liée à l'encouragement du développement des énergies renouvelables par le contexte général (Grenelle de l'Environnement)

Points faibles :

- Coût de réalisation d'un diagnostic agricole qualitatif et partagé voir étendu à l'environnement.
- Apparition de projets de petites dimensions sur lesquelles la doctrine n'a pas de prise.

8- Maître d'ouvrage de l'opération

Chambre d'Agriculture du Tarn

BONNES PRATIQUES :

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

La réflexion de la Chambre d'Agriculture du Tarn a cheminé en fonction des conflits d'usages avérés pour aboutir à sa résolution avec la co-construction - réflexion en cours - d'un outil d'aide à l'implantation de fermes photovoltaïques au sol.

3 étapes :

1. *La rencontre frontale avec un élu communal, un porteur de projet, et la Chambre d'Agriculture est exemplaire en termes de conflits : chacun a fait valoir ses arguments sans toutefois y déroger.*

2. *La démarche partenariale au niveau départemental construite sur la prise en compte de l'Éolien a été réactivée pour aborder le cas du photovoltaïque. Ainsi, cette démarche de longue date a rapidement permis de prendre une **position commune** (moratoire) puis d'aboutir à une **vision commune et partagée** (la doctrine départementale)*

Cette vision commune a eu sur le terrain un double avantage :
- *D'une part elle a permis à l'ensemble des intervenants sur le dossier photovoltaïque au sol de parler d'une même voix aux élus et aux porteurs de projets.*
- *D'autre part, elle est le socle de l'ensemble des décisions qui ont été apportée au porteur de projet.*

La doctrine départementale, qui regroupe ces deux éléments, a donné une légitimité importante aux décisions prises par les services instructeurs sur des demandes particulières d'implantation de panneaux au sol, notamment du fait de caractère partagé par l'ensemble des acteurs du territoire.

3. *Élaboration d'un cahier des charges à visée qualitative pour aider à la décision (démarche transférée à l'échelon régionale à visée coercitive).*

CONTACT UTILE / SOURCE

Chambre d'Agriculture du Tarn
Olivier TARDY – Conseiller foncier et urbanisme
96, rue des Agriculteurs
BP 89 - 81003 ALBI Cedex
Tél. 05 63 48 83 83
Site : www.tarn.chambagri.fr
E-mail : o.tardy@tarn.chambagri.fr

Projet expérimental

FONCIER AGRICOLE ET GRANGES FORAINES EN HAUTES-PYRENEES

Structure : Communauté de communes du Val d'Azun - **Hautes-Pyrénées**
Localisation : Aucun, Gaillagos, Arrens-Marsous

Crédits SAFER GHL

➔ **Pour approfondir :**
Consultez le **Rapport d'Activité AFUTer - Projet 2**
in *AFUTer, Guide méthodologique et Rapports d'activité*, p. 117

L'ACTION REPEREE - CARACTERISTIQUES

1- Finalité de l'action, de la démarche

Les élus locaux ont, de longue date, conscience de la déprise agricole liée à la perte du foncier agricole attaché aux **granges foraines**[1].
Très prisées ces 20 dernières années, les granges et les terrains sur lesquels elles sont implantées sont en effet rachetés par des propriétaires qui restaurent les bâtis à des fins de résidence secondaire. Elles perdent ainsi leur vocation première de stockage de foin et d'abris pour les animaux, tandis que le foncier agricole qui y est attaché est perdu pour l'agriculture.
Cet état de fait n'ayant jamais été porté à la réflexion publique, le conflit s'est installé, voire s'est cristallisé. Il a été contourné sans que le fond du problème ne soit résolu. Le plus souvent, les propriétaires de granges foraines et les agriculteurs parviennent à s'entendre de gré à gré pour exploiter le foncier agricole mais sans perspective pérenne pour les exploitants. Ainsi, de nombreux agriculteurs ont des baux précaires et n'accèdent pas à l'immatriculation MSA (Mutualité sociale agricole).

L'opération vise à :

- **Endiguer la perte de foncier agricole** associé aux granges foraines vendues comme résidence
- **Associer les élus** locaux à cette démarche en s'adossant au Plan Local d'Urbanisme voire en le qualifiant
- **Sensibiliser les propriétaires** à la préservation du foncier agricole
- **Valoriser le foncier agricole** comme support d'une activité économique
- **Sortir de la précarisation** les agriculteurs qui exploitent ce foncier agricole.

Tout d'abord, la réunion d'éléments objectifs s'est effectuée en actualisant les diagnostics du marché foncier départemental et local (SAFER Gascogne Haut-Languedoc), et en réalisant inventaire cartographié des granges foraines (Chambre d'agriculture des Hautes-Pyrénées). À partir de ces éléments, 3 communes : Aucun, Luz-Saint-Sauveur et Argelès-Gazost, ont été choisies en tenant compte de l'existence de documents d'urbanisme pour conduire une enquête exhaustive auprès des propriétaires de granges par la SAFER. Les personnes enquêtées avaient été prévenues au préalable par la communauté de communes du Val d'Azun. L'analyse de l'enquête, les investigations directes de la SAFER auprès des propriétaires demandeurs, la présentation des solutions type et les souhaits d'évolution ont constitué le contenu du séminaire de restitution final.

2- Objectifs poursuivis

- « Destiner » le foncier agricole, propriété des résidents des granges foraines vers les exploitations agricoles dans un cadre formalisé et concerté.

3- Principales étapes

La méthode de concertation propose d'associer et de sensibiliser l'ensemble des acteurs touchés par cette problématique : la Chambre d'Agriculture des Hautes Pyrénées, les élus locaux, les notaires, le CAUE. Ces acteurs ont bâti ensemble un argumentaire collectif à destination de ces protagonistes ; les agriculteurs, les propriétaires et les futurs acheteurs.
Ce discours commun vise à sensibiliser chacun des acteurs et des protagonistes pour les amener sur un consensus durable. C'est ce travail de concertation resserrée et localisée à l'échelle de 2 ou 3 communes qui va permettre d'anticiper le conflit, c'est à dire bien avant l'acte d'achat de la grange.

[1] Le terme « grange foraine » désigne une grange de moyenne montagne, typiquement pyrénéenne.
Situées hors du village et implantées sur des prairies de fauche, les granges foraines servaient et servent souvent encore aux éleveurs pour stocker le foin et abriter les troupeaux.

Concrètement, vont être associés à la concertation :

- les **notaires** en vue de les sensibiliser à cette problématique.
- Le **Conseil d'Architecture, d'Urbanisme d'Environnement** (CAUE) pour son approche patrimoniale des granges foraines et son appui à la réhabilitation du patrimoine bâti.
- Les **propriétaires** pour être sensibilisés à l'aspect « outil de travail pérenne et activité économique du territoire ».

Les élus de la Communauté de communes du Val d'Azun, la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et Groupe d'Action Locale Vallées des Gaves font partie du comité de pilotage avec le Réseau Rural Régional. En définitive, il s'agit de déployer un argumentaire commun, mais aussi de diffuser l'information relative aux différents modes de gestion des espaces, d'identifier les leviers locaux et réglementaires à actionner :

- La SAFER Gascogne Haut-Languedoc met en œuvre son savoir-faire de négociateur à destination des élus en les associant à la démarche.
- Analyse du marché foncier et des mouvements par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc.
- Enquête auprès des propriétaires fonciers.
- Analyse des retours.
- Action de sensibilisation et de formation pour présenter des outils de gestion de l'espace adapté (notamment AFP, action de portage de foncier, stratégie foncière etc.).
- Action de sensibilisation à la situation des exploitants sous baux précaires auprès des propriétaires fonciers et des notaires (pistes).

4- Partenariat non financier

- Groupe d'Action Locale Vallées des Gaves, Communauté de communes du Val d'Azun, SAFER Gascogne Haut Languedoc

5- Financement & budget

Financement Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées
FEADER : 50 % - ETAT : 25% - Région : 25%

6- Résultats attendus - Perspectives

Les résultats :

Les résultats directs relèvent de :

- l'analyse fine et quantifiée du territoire et du « porter à connaissance » des collectivités concernées : connaissance du marché, diagnostic
- l'information et de la sensibilisation des acteurs directs (propriétaires) et indirects (élus, notaires...)
- traitement et formalisation du sujet et de l'élaboration de la méthode réutilisable sur les autres communes du territoire

Les effets induits portent sur le développement des relations partenariales entre les différents intervenants, sur la situation au bon niveau des interventions politiques pour faire progresser les solutions par la voie parlementaire…

Les perspectives :

Transférer la méthode de concertation et l'approche partenariale à l'ensemble des Vallées des Gaves en s'adossant au Groupe d'Action Locale (Groupe d'Action Locale) Vallées des Gaves.

- Transférer cette méthode via le Réseau Rural Régional au niveau national dans le cadre de ses missions de capitalisation.
- Amener les propriétaires à porter un autre regard sur l'agriculture et le métier d'agriculteurs.
- Faire évoluer les modalités des contrats entre agriculteurs et propriétaires pour viabiliser les exploitations et leur permettre d'accéder à une immatriculation MSA.
- Permettre aux élus de mieux maîtriser les outils de gestion d'urbanisme opérationnel .

7- Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Point positif

Sur le territoire du Val d'Azun et plus largement dans la vallée, ce problème est largement connu et identifié par tous : élus, éleveurs, propriétaires. Les élus mesurent bien l'enjeu qu'il y a à préserver ce foncier agricole : maintien de l'activité économique, maintien des familles, entretien du paysage.

Points faibles

- **D'un point de vue socio-politique** : ce problème foncier est connu de tous, sans que de réelles solutions aient été esquissées auparavant, ce qui rend le traitement de ce sujet sensible. Cette opération est d'autant plus nécessaire qu'elle permet de remettre la question des granges foraines à l'ordre du jour. Du point de vue des « représentations sociales », le diagnostic a également permis de « dépasser l'image d'Épinal » selon laquelle les « Bordelais achèteraient à tout va des granges foraines sans se soucier des conséquences pour la vie locale... », donc de donner une autre dimension au débat.

- **D'un point de vue opérationnel** : on note une ingénierie parfois faible ou éclatée en divers lieux.

Levier :

- Partir d'un territoire volontaire, et doté à minima d'un Plan Local d'Urbanisme intercommunal, qui reflète la volonté de ce territoire d'organiser voir de prioriser son développement.
- La Chambre d'Agriculture a conduit un diagnostic agricole qui vise à caractériser les usages agricoles sur le territoire du Groupe d'Action Locale Vallées des Gaves.

Frein :

- Les acteurs concernés par la problématique ont peu d'habitude de travailler en collectif.
- Les dispositions réglementaires paraissent insuffisamment précises pour systématiser des propositions de solution à apporter à cette préoccupation de portée collective et territoriale

8- Maître d'ouvrage de l'opération

- SAFER Gascogne Haut Languedoc, service départemental des Hautes-Pyrénées- Tarbes

BONNES PRATIQUES : L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Réflexion à venir : Les élus sont prêts à davantage qualifier leur Plan Local d'Urbanisme et entendent la nécessité d'accompagner l'installation de jeunes agriculteurs évincés pour des raisons financières du foncier agricole rattaché à ces granges foraines.
La commune d'Arrens mène une réflexion sur la constitution d'une AFP (association foncière pastorale) pour gérer les zones intermédiaires. La commune en serait adhérente avec d'autres propriétaires.
D'autres réflexions permettant de gérer le foncier agricole seront étudiées ; bornage, outil SAFER pour de l'acquisition de foncier avec bâti puis rétrocéder sans bâti (partenariat avec des opérateurs immobiliers)
À côté de ce projet, une étude sociologique conduite par la Chambre d'Agriculture auprès des propriétaires des granges foraines a permis de mieux connaître leur vision qu'ils ont du métier d'agriculteurs.
Enfin, un argumentaire a été élaboré par les partenaires locaux des projets. Après validation par les élus de la Communauté de communes, il a été adressé sous forme de courrier aux propriétaires de granges (secteur géographique ciblé), pour les sonder sur le type de contractualisation établi avec les exploitants.
Cette enquête a permis de savoir que les propriétaires méconnaissaient l'impact d'un bail précaire pour les exploitants, et quelques-uns d'entre eux se sont montrés ouverts à la discussion.

CONTACT UTILE / SOURCE

SAFER Gascogne Haut-Languedoc
Service départemental des Hautes-Pyrénées
Gilles LEFRANCOIS - Conseiller foncier
16 Place du Foirail
65 000 Tarbes
Tel: 05 62 93 41 17
gilles.lefrancois@safer-ghl.com

Projet expérimental

PRIORISER LE FONCIER AGRICOLE AU MOYEN DU SCoT NORD TOULOUSAIN

Structure :
Chambre d'agriculture de Haute-Garonne et SAFER

Localisation :
SCoT Nord Toulousain- **Haute-Garonne**

➔ **Pour approfondir :**
Consultez le **Rapport d'Activité AFUTer - Projet 3**
in *AFUTer, Guide méthodologique et Rapports d'activité*, p. 131

L'ACTION REPEREE - CARACTÉRISTIQUES

1- Finalité de l'action, de la démarche

L'enjeu de cette action est de donner de la **lisibilité aux espaces agricoles** et à l'intérêt qu'ils peuvent présenter, et de clarifier leur destination et leur utilisation sur le long terme. L'enjeu est également de définir des **moyens de communication adaptés** à cette thématique.

L'enjeu est également **d'améliorer la concertation**, d'utiliser les bons outils et le bon « vocabulaire » pour expliquer et ainsi opérer une **évolution dans la « pratique »**, dans la perception et dans la conception de l'aménagement du territoire.

→ Quelles démarches (quels outils) pour que l'espace agricole ne se résume pas à de l'« espace disponible » ? Et donc qu'il soit traduit comme de l'espace primordial dans le long terme pour produire, alimenter et concilier différents usages comme le développement économique, le maintien de la biodiversité et le cadre de vie.

Tout d'abord la réunion d'éléments objectifs s'est effectuée en dressant un état des lieux des données existantes du marché foncier, en intégrant le diagnostic agricole du territoire Inter SCOT réalisé par la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne.

Simultanément les opérateurs participaient aux échanges des comités techniques Inter SCOT, aux réunions de bassins de vie du SCOT Nord Toulousain, d'une part et le SCOT Nord Toulousain progressait dans l'élaboration et l'approbation de son document final.

La SAFER analysait les dossiers examinés et débattus au sein de ses instances, dégageant quatre natures de conflit d'usage.
Ces observations qualitatives et quantitatives, augmentées d'apports d'information et d'expériences de l'association «Terres en Ville » ont nourri les échanges techniques avec le SCOT Nord Toulousain.

Une fois le SCOT élaboré, les représentants des communes au syndicat du SCOT Nord Toulousain ont engagé la recherche d'outil de suivi des recommandations et prescriptions retenus. En ce sens, ils ont mesuré l'apport à retirer d'un outil de veille et d'observation foncière, tel VIGIFONCIER, dans le cadre d'une présentation donnée par la SAFER.

2- Objectifs poursuivis

Tout ceci engendre une incompréhension de la part des utilisateurs et des propriétaires du foncier.

→ De ces cas concrets, comment apporter une réponse au SCoT pour améliorer, encadrer, expliquer et appliquer ce que le SCoT va prescrire ou préconiser ?

→ Comment apporter des explications claires aux utilisateurs et propriétaires du foncier ?

3- Principales étapes

Au départ, un **recensement** des conflits d'usage sur le foncier agricole est établi, à l'aide de plusieurs supports :

- Permis de Construire et Certificats d'Urbanisme : règles d'application, demande d'agriculteurs
- Plan Local d'Urbanisme : localisation des zones constructibles et des zones de développement. Une attention particulière doit être portée à leur localisation et à leur taille, dans une logique supra-communale.

Des **fiches « pédagogiques** » élaborées par la Chambre d'Agriculture sont adressées aux communes et aux Communauté de communes du SCoT vers d'autres Établissements publics de coopération intercommunale. Elles donnent les pistes de travail pour mettre en œuvre un Plan Local d'Urbanisme ou une Carte Communale. Elles expliquent les éléments à prendre en compte selon la problématique de l'usage du foncier.

Des **réunions** par bassin de vie ont été organisées (8) à destination des élus locaux et des personnes publiques associés (Direction Départementale des Territoires, Conseil Général, Établissements publics de coopération intercommunale, Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, Syndicat …) pour expliquer la partie projet du SCoT propre à chaque bassin de vie.

L'**analyse du marché foncier** a été réalisée et présentée par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc. (Cf. Rapport d'activité AFUTer - Annexe 22).

4- Partenariat non financier

- SCoT Nord Toulousain, Communauté de communes, agence technique départementale
- SAFER Gascogne Haut-Languedoc

5- Financement & budget

Financement Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées
FEADER : 50 % - ETAT : 25% - Région : 25%

6- Résultats - Évaluation - Perspectives

La constitution du SCoT étant aujourd'hui terminé, il est possible d'apprécier a posteriori comment l'agriculture y a été intégrée. L'agriculture a été prise en compte dans le SCoT de différentes manières, à travers l'utilisation et la production de documents :

- Diagnostic agricole,
- Analyse de la dynamique foncière,
- Appréciation du besoin d'outil de suivi de la dynamique foncière et de la consommation du foncier,

et a été intégrée de façon positive dans les orientations du SCoT :

- Association des responsables professionnels,
- Quantification d'objectifs de réduction de la consommation d'espaces agricoles,
- Répartition des besoins fonciers pour l'accueil économique et commercial entre les parties du territoire.

L'intervention de Terres en Villes – apport d'expériences en aval de la constitution du SCoT- a également permis d'anticiper la phase de mise en œuvre.

7- Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs :

→ Recours par le Président du SCoT à la dimension pédagogique pour sensibiliser puis convaincre les élus et la population de l'intérêt de préserver le foncier agricole

Points faibles :

→ Le SCoT propose un projet pour l'agriculture dans un cadre peu contraignant

Leviers :

→ Actualisation des outils d'aide à la décision pour les élus locaux
→ Porter à connaissance des outils d'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc
→ Présence d'une Appellation d'Origine Contrôlée (Frontonnais) mettant en évidence la nécessité de préserver du foncier agricole

Frein :
→ Imaginaire collectif négatif (élus et populations) à l'égard de la logique de densification proposée par le SCoT

8- Maître d'ouvrage de l'opération

→ Syndicat Mixte du SCoT Nord Toulousain

BONNES PRATIQUES : L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

L'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a permis aux élus de connaître les outils d'intervention et de gestion de l'espace et leur intérêt quant à la prévention et d'anticipation des conflits d'usages.

L'intervention de Terres en Villes, à une phase déjà avancée de la structuration du SCoT, s'est concentrée sur l'apport d'expériences concrètes. À défaut d'arriver plus en amont, cet apport a été riche d'enseignement surtout pour la mise en œuvre du SCoT, après son approbation.

ZOOM SUR… AGRISCoT, une démarche plus que jamais d'actualité ou Comment bien prendre en compte l'agriculture dans les SCoT ?

Terres en Villes et ses partenaires ont formalisé fin 2008 une démarche pour bien prendre en compte l'agriculture dans le SCoT. Cette démarche a été confrontée aux acteurs de très nombreux territoires et approfondie grâce au **projet AGRISCoT** réalisé en 2009 et 2010 dans le cadre du Réseau Rural Régional français.

La Loi Grenelle II a mis en priorité la lutte contre l'étalement urbain et la régression des surfaces agricoles et forestières. Il a prévu la généralisation des SCoT en France, suscité l'opération SCoT Grenelle et SCoT rural, et, instauré l'obligation de définir une Trame verte et bleue.

Pour répondre à ses nouveaux enjeux, Terres en Villes et ses partenaires ont orienté leur démarche dans **quatre directions** :

- l'articulation entre armature et Trames vertes et bleues,
- le diagnostic agricole du Scot,
- les modalités de protections des espaces agricoles dans le SCoT,
- les formes agricoles et urbaines de la ville territoire,

et privilégié **trois entrées** :

- L'espace agricole,
- L'activité agricole,
- Le type d'agriculture.

qui s'appuient sur **trois grandes valeurs** :

- Une figure territoriale claire et pédagogique qui structure le projet
- La multifonctionnalité de l'agriculture
- L'armature verte

tout au long des **6 grandes étapes du processus** :

1. Sensibiliser et mobiliser les acteurs politiques, professionnels et associatifs
2. Organiser la concertation et co-construire la gouvernance
3. Réaliser un diagnostic agricole et identifier les enjeux majeurs du territoire
4. Élaborer un projet politique intégrant les orientations agricoles, forestières et naturelles et le traduire en prescriptions dans le document d'orientations générales
5. Mettre en œuvre le SCoT
6. Évaluer l'efficacité du SCoT

L'enrichissement de cette démarche bénéficie également d'autres travaux conduits par Terres en Villes comme les travaux sur les circuits de proximité et la gouvernance alimentaire ou sur la Co-construction des politiques agricoles périurbaines d'agglomération

Les Partenaires de la démarche AGRISCoT : *Certu, Rennes métropole, Association pour le développement de l'agriculture dans l'Y grenoblois, Agence d'urbanisme de la région nantaise Notamment, appuis au SCoT Sud 54,aux acteurs de la métropole lilloise et projet AFUTer du Réseau Rural Régional Midi – Pyrénées (Nord toulousain) Chambre d'agriculture du Rhône, l'institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile de France ,l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Lille métropole communauté urbaine, la Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture de l'Ile-de-France.*

CONTACT UTILE / SOURCE

SAFER Gascogne Haut-Languedoc
Christian ROUSSEL
Directeur du service départemental
10 chemin de la Lacade
Auzeville - BP 22125
31321 CASTANET TOLOSAN
Tél. : 05 61 75 45 45

Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne
Mathilde ESPINASSE
Conseillère foncière et urbanisme
61 allée de Brienne
31069 TOULOUSE cedex 7
Tél. : 05 61 10 42 50
mathilde.espinasse@agriculture31.com

Association Terres en Villes
Serge BONNEFOY - Secrétaire technique
40 avenue Marcelin Berthelot
BP 2608 - 38 036 Grenoble Cedex 2
Tél. 04 76 20 68 31
Site : www.terresenvilles.org
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

ANALYSE METHODOLOGIQUE

→ **PHASE 1 : DIAGNOSTIQUER ET QUALIFIER LE CONFLIT D'USAGES**

→ **PHASE 2 : DE LA RESOLUTION DU CONFLIT A L'EMERGENCE D'UNE CULTURE DE PROJET**

→ **PHASE 3 : MISE EN ŒUVRE ET PERENNISATION**

PHASE 1 :
DIAGNOSTIQUER ET QUALIFIER LE CONFLIT D'USAGES

QUESTIONS PRÉALABLES

QUELLES SONT LA NATURE ET L'INTENSITE DU CONFLIT ?

QUELLE EST LA PERCEPTION DU FONCIER PAR CHACUNE DES PARTIES PRENANTES ?

QUELS SONT LES ACTEURS QUI S'OPPOSENT FRONTALEMENT ?

QUELS SONT LES INTERETS POTENTIELLEMENT IMPACTES PAR LES USAGES QUI S'OPPOSENT ?

RESULTATS ATTENDUS

- **Qualifier objectivement** le conflit d'usages
- Analyser les **jeux d'acteurs**
- Préparer le terrain de la **concertation**
- Identifier localement les **enjeux**
- Cerner la **problématique globale** du conflit

METHODES ET OUTILS

Établir un diagnostic pour cerner le conflit d'usages

Il s'agit de **« mettre à plat » tous les intérêts qui interagissent et sont à l'origine du conflit d'usages**. En situation de conflits, il s'agit de **faire s'exprimer les acteurs** sur leurs visions et leurs intérêts respectifs dans un premiers temps. Ces échanges doivent permettre de :

- Cerner le **niveau d'intensité** du conflit d'usages ; le conflit est-il larvé, émergent, déclaré ?
- Établir **l'historique** du conflit et connaître les moyens qui ont pu être déjà mobilisés
- Recenser tous les **acteurs concernés**, les faire s'exprimer en face à face sur leurs intérêts et objectifs respectifs
- Analyser **l'écart entre les intérêts réellement impactés et ceux supposés**
- **Recenser et classer les intérêts**; les intérêts à court, moyen et long terme
- Identifier les **pressions endogènes** pour situer le projet dans son contexte local
- Identifier les **pressions exogènes** : rôle et impact des politiques publiques à l'œuvre.

Pour approfondir :

- *Fiche1 : Diagnostic multi-usage des Pyrénées Atlantiques / L'exemple d'un outil d'analyse transversal qui intègre toutes les dimensions d'un territoire*
- *Fiche 4 : Charte Agricole du Pays d'Aubagne*

Proposer un groupe de travail élargi avec toutes les parties prenantes

Pour amorcer la réflexion, il est souhaitable de trouver un **cadre neutre**, sans enjeu direct pour mettre en exergue les premiers intérêts qui semblent converger. En ce sens, le Réseau Rural Régional a joué ce rôle. Mais d'autres cadres peuvent s'y prêter comme les territoires de projets ; Pays, Groupe d'Action Locale LEADER ou Parc Naturel Régional.

Pour approfondir :

- *Action Réseau Rural Régional : Implantation du photovoltaïque au sol dans le Tarn*
- *Action Réseau Rural Régional : Granges foraines en Hautes-Pyrénées*

Initier une concertation élargie et instaurer un climat de confiance

L'objectif est de créer les conditions du dialogue par l'interconnaissance, de croiser les visions de chacun des acteurs pour parvenir à une vision partagée de l'agriculture sur le territoire.

Replacer le projet dans un contexte plus général

La connaissance du cadre règlementaire, les pressions exogènes sont à apprécier pour cerner les différents leviers d'actions possibles.

EFFETS INDUITS

- → Confronter la **diversité des perceptions de l'agriculture** : agriculture productrice de cadre de vie / agriculture nourricière / agriculture sociale/agriculture de développement économique
- → **Passer d'une position défensive et individuelle à une posture collective et constructive**.

Pour approfondir :

- *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain*

POINT DE VIGILANCE ET FACTEURS DE REUSSITE

- → **Ne pas fuir** ou éviter un conflit, mais au contraire **entreprendre des actions** (réflexion-négociation) dans un cadre apaisé
- → Tenir compte des **équilibres locaux construit autour des conflits** d'usages
- → Favoriser **l'expression en tant qu'usager** et non en tant que catégorie d'acteurs (position lobbyiste)

→ S'assurer de la **diversité des acteurs** concertés

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : Granges foraines en Hautes-Pyrénées / La Prise en compte d'acteurs inédits tels qu'agents immobiliers, notaires et groupements pastoraux*

→ Proposer /**formaliser des instances de concertation** (pilotage, évaluation)

Pour approfondir :
* *Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon*
* *Fiches 6 et 7 : Intervention opérationnelle et Animation foncière auprès des collectivités*

→ Travailler dans une **logique de sensibilisation et de concertation** ; Porter à connaissance les outils d'urbanisme opérationnel et stratégique dans un esprit d' « **urbanisme positif** »[2].

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain / Apport de Terres en Ville*

→ Mobiliser **l'ingénierie de conseil** en foncier et en urbanisme existant à tout niveau

Pour approfondir :
* *Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon*

→ Analyser l'écart entre les outils mobilisés et mobilisables

→ Recenser les **outils de gestion opérationnels** de l'espace à une échelle **supra communale** (Document d'Orientation et d'Objectifs, Plan Local d'Urbanisme intercommunal, AFP)

Pour approfondir :
* *Fiche 2 : Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise*
* *Fiche 3 : Zone Agricole Protégée de Vernouillet*

→ Plus le conflit est **identifié en amont**, plus les marges de manœuvre sont importantes.

[2] Dans l'esprit de nombreux élus et techniciens des collectivités locales françaises, l'urbanisme renvoie souvent une image négative : les outils urbanistiques sont en effet souvent assimilés à un « carcan juridique », générateur de contraintes. Nombre de petites communes s'en tiennent d'ailleurs au minimum obligatoire. C'est ce qu'on appellera l' « **urbanisme négatif** ». L' « **urbanisme positif** » consiste, au contraire, à considérer cet arsenal juridique comme un moyen de défense, une ressource sur laquelle les collectivités peuvent s'appuyer, qui permet de mettre en œuvre et de garantir un développement harmonieux et concerté de leurs territoires.

ZOOM SUR… La maitrise ou non des outils de gestion de l'espace - L'exemple des Granges Foraines

Constat :

Les élus de la communauté de communes du Val d'Azun sont très sensibles à la déprise agricole liée pour partie à la perte de foncier agricole attaché aux granges foraines dont la destination change pour passer de bâti agricole à celui de résidence secondaire (conflit Agriculture/Tourisme). Toutefois, les documents d'urbanisme sont faiblement mobilisés, et seules 3 communes sur 10 sont dotées de Plan Local d'Urbanisme très généralistes.

Enseignement :

En l'absence d'outils et de documents de référence, une forme de « vide juridique »s'est instauré et a cristallisé le conflit. Cette méconnaissance d'outils permettant de laisser le foncier agricole aux exploitations peut générer ensuite de la défiance et faire exprimer le conflit. La sensibilisation puis la concertation permettent de désamorcer des situations sous tensions. Une première forme de sensibilisation en Val d'Azun a été de porter à la connaissance des élus les outils existants, ce qui leur permet d'avoir des perspectives d'avenir et d'amorcer des pistes de réflexion avec plus de sérénité.

PHASE 2 :
DE LA RESOLUTION DU CONFLIT A L'EMERGENCE D'UNE CULTURE DE PROJET

QUESTIONS PRÉALABLES

COMMENT SORTIR DU CONFLIT ?

COMMENT INSTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE ?

QUELLES PISTES D'ACTIONS POSSIBLES ?

ELEMENTS D'ANALYSE

Dans la dynamique de conflit, la **concertation** joue un rôle primordial car elle permet de créer un lieu d'interconnaissance et in fine de **passer en mode projet.** Un premier objectif qui se dessine rapidement est la protection du foncier comme support de production. Rapidement, le contexte général aidant, le foncier agricole accède à un statut plus particulier, celui de « ressource non renouvelable à préserver ».

L'analyse du conflit et son désamorçage par la connaissance d'acteurs (phase n°1) permet de passer du conflit au projet.

La résolution définitive du conflit passe par la compréhension et l'acceptation des différents points de vue pour aller vers une vision partagée.

Les démarches de concertation mettent en lumière des points de convergence possibles : des objectifs communs se dressent alors : maintien de l'attractivité du territoire par le maintien d'une activité économique, impact attendu sur la qualité de vie…

- **Pour la profession agricole** : reconnaissance de l'activité agricole comme une activité économique à part entière, maintien, voire amélioration des conditions d'exploitation par le maintien du support de production (soit le foncier) et l'organisation parcellaire.
- **Pour les territoires et collectivités**: maintien d'une activité économique qui se caractérise par son impact sur la qualité territoriale (cadre de vie, entretien des paysages), et participe à l'attractivité du territoire (facteur de différenciation).
- **Pour les habitants** : maintien d'une agriculture, productrice de paysage et de cadre de vie.

RESULTATS ATTENDUS

- Parvenir à une base de **discussion commune.**
- **Passer d'une posture défensive à une posture constructive.**
- **Partager une vision commune** du rôle de l'agriculture au sein des territoires afin de réaffecter un enjeu de préservation au foncier.
- Élaborer un **argumentaire commun** si possible prescriptif, qui puisse se prolonger « naturellement » dans un **document d'urbanisme stratégique puis opérationnel**.

METHODES ET OUTILS

1- Concertation et interconnaissance des acteurs

Le **partage du diagnostic** sous forme de réunion(s) de travail permet d'amorcer la concertation sur des bases constructives ; des faits objectifs, connus de tous sont portés à connaissance, ce temps de diagnostic a permis de poser des bases possibles de discussions constructives.

ZOOM SUR… l'implantation des fermes photovoltaïques au sol : trouver un cadre « neutre » et propice à l'échange

La Chambre d'Agriculture du Tarn, consultée pour les demandes d'installation de fermes photovoltaïques au sol, a rencontré individuellement des collectivités en passe d'accepter des installations. Ces rencontres frontales n'ont pas permis d'aboutir, chacun restant campé sur ces positions et ne paraissant pas partager les mêmes préoccupations. La Chambre d'Agriculture est donc sortie de ce cadre inadapté et a rejoint un groupe de travail départemental constitué pour orienter ces implantations de panneaux photovoltaïques au sol. Des propositions concrètes ont pu avoir lieu : d'abord un moratoire en 2009, puis l'élaboration d'une ***doctrine départementale****, validée par le Préfet du Tarn en octobre 2009.*

2- Organisation de rencontre de travail entre acteurs ayant trait au foncier

- Constitution d'un **groupe de travail élargi** ; État (Préfecture et services déconcentrés : urbanisme, territoire, environnement …) Département, Région, collectivités, territoire de projet et Syndicat mixte de SCoT, SAFER Gascogne Haut-Languedoc, Chambre d'agriculture, éventuellement notaire.

Pour approfondir :
- *Fiche 8 : Réinstallation d'agriculteurs et la réalisation de réserves foncières*

3- Connaissance de la réglementation en vigueur et des outils d'urbanisme

- Faire le **lien avec des politiques publiques et l'actualité réglementaire** existante ayant trait à ce type de conflits d'usages.

Pour approfondir :
- *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain / Apport de Terres en Ville*
- *Fiche 2 : Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise*
- *Fiche 3 : Zone Agricole Protégée de Vernouillet*
- *Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon*

4- Recourir à la pédagogie et à la sensibilisation

→ Production de documents ou tenue de réunions **à visée pédagogique** pour faciliter l'appropriation des cadres réglementaires et permettre aux élus d'être en situation d' « urbanisme positif »[3].

Pour approfondir :

- *Fiche1 : Diagnostic multi-usage des Pyrénées Atlantiques*
- *Fiche 4 : Charte Agricole du Pays d'Aubagne*
- *Fiche 7 : Animation foncière auprès des collectivités / Réalisation d'un vadémécum*
- *Action Réseau Rural Régional : Implantation du photovoltaïque au sol dans le Tarn*

5- Déterminer la maille territoriale la plus pertinente

La maille territoriale la plus pertinente est souvent un **échelon territorial supra-communal,** présentant une **gouvernance solide,** étoffée, capable de porter une vision à long terme, laquelle pourra être déclinée sous forme de mesures concrètes dans des documents opérationnels type Document d'objectifs et d'orientation, Plan Local d'Urbanisme PLH…etc…Ce peut être les structures qui portent les SCoT, InterSCoT, Pays, Parc Naturel Régional.

Pour approfondir :

- *Fiche 2 : Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise*
- *Fiche 3 : Zone Agricole Protégée de Vernouillet*
- *Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon*
- *Charte Agricole du Pays d'Aubagne*
- *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain*

EFFETS INDUITS

→ Favoriser **l'interconnaissance** entre les acteurs
→ **Partager les visions** respectives de l'espace agricole : s'agit-il d'un espace récréatif, d'un espace productif, d'un espace « cadre de vie » ? Peut-il s'agir des trois ?
→ **Améliorer les relations** entre les interlocuteurs, et **instaurer des relations de confiance**
→ Esquisser des **solutions acceptables par tous**

POINT DE VIGILANCE ET FACTEURS DE REUSSITE

→ Prendre le temps d'établir un diagnostic permet de **mesurer l'écart entre la situation actuelle et la situation souhaité**e.

Pour approfondir :

- *Fiche1 : Diagnostic multi-usage des Pyrénées Atlantiques*

→ Prévoir impérativement la partie « **diagnostic** », qui est un **temps charnière** et un **temps essentiel d'élaboration** du projet de territoire ; les éléments rassemblés dans le diagnostic seront fortement utiles dans les phases ultérieures : cela permet de **tisser des relations de confiance** et de parvenir à une vision partagée et objectivée des enjeux, questions et solutions, à partir de visions respectives d'abord conflictuelles, puis complémentaires et interdépendantes.

[3] Loc. cit.

ZOOM SUR… l'action « Granges Foraines : l'importance du diagnostic

Au-delà de la perte plus ou moins formalisée du foncier agricole pour l'agriculture, le diagnostic a mis en exergue la grande précarisation dans laquelle se retrouvent les agriculteurs. Hors il semble que cet aspect pourrait être un levier d'action et de sensibilisation à l'égard des actuels propriétaires. En effet, l'enquête menée par la SAFER ainsi qu'une étude sociologique menée par la CA 65 démontrent que les propriétaires ignorent les effets d'une absence de bail, qui précarisent la situation des agriculteurs. Le diagnostic a ainsi permis d'orienter de façon pertinente les actions mise en œuvre par la suite.

- Attention au recours au « tout réglementaire ». La réglementation existante, si elle constitue un cadre structurant, peut parfois s'avérer insuffisante.
- Être dans une **posture « d'urbanisme positif »**[4] au moyen d'outils de vulgarisation par exemple.
- **Adapter les indicateurs de développement** ; souvent la création ou le maintien d'emplois, d'habitants et de services est un indicateur phare de l'attractivité d'un territoire, mais qui ne prend pas en compte d'autres indicateurs comme la consommation du foncier agricole.

Pour approfondir :

- *Fiche 2 : Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise*
- *Fiche 3 : Zone Agricole Protégée de Vernouillet*
- *Fiche 5 : Projets Nature Grand Lyon*
- *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain*

- Mettre en exergue ce qui relève de **l'intérêt général** ou partagé par le plus grand nombre (développement local, développement économique, amélioration du cadre de vie..) les acteurs sont plus enclins à accepter certains compromis (formes urbaines, foncier cédé ou loué via des baux consolidés).
- Établir des liens, des **connexions entre les différentes perceptions** qu'ont les acteurs de l'agriculture (cadre de vie, maintien d'une activité économique…).

[4] Loc. cit.

ZOOM SUR… l'action « Granges Foraines, établir un cadre neutre, instaurer un climat de confiance, mener des actions de sensibilisation

Cette action porte sur la reconquête du foncier agricole auprès des propriétaires fonciers. Il s'agit d'une opération ambitieuse et complexe car elle nécessite de traiter directement avec les propriétaires de granges foraines. La négociation a été établie dans un cadre neutre, car portée par la communauté de communes permettant de sortir d'une relation duale entre deux catégories d'acteurs à une échelle locale. En effet, une fois la vente prononcée, les marges de manœuvre pour la collectivité sont très faibles. La SAFER Gascogne Haut-Languedoc opérateur local qui est à l'initiative du projet de reconquête du foncier agricole a d'abord souhaité mener une étude du marché du foncier, auprès des propriétaires au moyen d'un questionnaire. 260 questionnaires au nom de la Communauté de communes ont donc été envoyés aux propriétaires. L'analyse des questionnaires a montré que la moitié d'entre eux sont du département et l'autre moitié est hors département mais se montrent tout autant concernés par la situation des exploitants.

Dans le cas des granges foraines, une fois la mise à plat des conflits, de nombreuses réflexions ont émergé ; création d'une Association Foncière Pastorale, préemption foncière, négociation foncière avec la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, création de réserve foncière…
La piste de l'association foncière pastorale traduit une volonté collective d'aménager et de maintenir une vie sociale et économique. En Val d'Azun, les élus visent l'installation et le maintien de jeunes agriculteurs.

Seule l'instauration d'un climat de confiance a permis permet de dresser un certain nombre de solutions. Dans le cas présent, les possibilités de reconquête du foncier agricole attaché aux granges foraines se jouent au niveau du propriétaire qui peut céder ou louer ces terres à des exploitants. Aussi, la Communauté de communes du Val d'Azun imagine entreprendre une action de sensibilisation sur le rôle et la place de l'agriculture auprès de ces propriétaires ; entretien du paysage pour maintenir le cadre de vie, limiter les risques incendies, activité économique à consolider. L'enjeu est de les sensibiliser sur la fragilité et la précarité des situations des agriculteurs du fait de baux précaires.

Pour passer d'une situation donnée à une situation souhaitée, les parties impliquées dans ce conflit ont eu à imaginer de multiples possibilités de solutions pour le résoudre.

PHASE 3 :
MISE EN ŒUVRE ET PERENNISATION

QUESTIONS PRÉALABLES

COMMENT PERENNISER L'ACTION POST CONFLIT ?

QUEL EST L'INTERET D'UN CONFLIT POUR UN TERRITOIRE ?

ELEMENTS D'ANALYSE

Aboutir à une vision partagée traduite dans des documents stratégiques et opérationnels paraît être une condition nécessaire pour consolider un projet. Cependant les conflits comme analysés ci-dessus ont parfois des causes externes au territoire. **L'apparition de nouveaux enjeux peut à chaque moment réactiver des conflits d'usages**. Plus les enjeux sont forts, plus les conflits sont marqués.
Cependant, pour gagner en opérationnalité et résultats, cette vision politique pourra être déclinée dans des documents de gestion opérationnelle de l'espace. Ainsi les mutations liées à la croissance urbaine, à l'étalement urbain et à la maitrise d'énergies réactivent potentiellement à tout moment les conflits d'usages.

En ce sens, la pérennisation de la concertation est un objectif à poursuivre en continu.

RESULTATS ATTENDUS

- → **Élaboration d'un projet politique** pour le territoire
- → Traduction du projet politique dans les **documents stratégiques et opérationnels**

METHODES ET OUTILS

1. **Identifier la maille territoriale la plus pertinente** : la « bonne » maille territoriale est celle qui permet de dépasser, de résoudre le conflit d'usages et de prévenir de nouveaux conflits. Ici, il s'agit d'identifier le niveau territorial qui permet la réflexion et la coordination de plusieurs bassins de vie : en ce sens les territoires de projets type Groupe d'Action Locale, SCoT, Parc Naturel Régional pour les territoires ruraux et sans doute InterSCoT pour les territoires urbains permettent à la fois de coordonner la réflexion et d'impulser au moyen des outils de gestion opérationnels la traduction du projet agricole.

Pour approfondir :

- *Action Réseau Rural Régional : Granges foraines en Hautes-Pyrénées / approche communale ou supra communale en fonction de la logique de fonctionnement du territoire*

2. Mobiliser les bons **outils techniques** et mettre en place une **gouvernance spécifique** en adéquation avec l'échelle du territoire, la maille, les outils et es objectifs poursuivis.

ZOOM SUR… Gouvernance et méthodes d'interventions, une adaptabilité nécessaire

*Dans les différentes expériences identifiées, les outils et la « gouvernance » sont adaptés à ces différents éléments : organes statutaires des structures maîtres d'ouvrage, comité de pilotage ouverts sur des **partenaires extérieurs**, rencontres périodiques dans un **cadre non institutionnel** ;*

*Sur la méthode d'intervention, on peut s'inspirer du projet expérimental Implantation du photovoltaïque au sol dans le Tarn (Réseau Rural Régional), pour **l'approche menée en amont** auprès des communes par une étude foncière au moment de l'élaboration du document d'urbanisme ou pour répondre à une interrogation ponctuelle.…*

3. Construire un **argumentaire commun et étayé** - si possible - de critères objectivés, visibles et tangibles.

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : Granges foraines en Hautes-Pyrénées*

4. Traduire une vision politique dans un **document stratégique** non prescriptif traduisant **l'adhésion de tous** au projet : dans le cas d'un conflit d'usage, le travail de sensibilisation et de concertation permettant de remporter l'adhésion des acteurs engagés prime sur le recours au « réglementaire » qui peut certes contraindre, mais pas résoudre le conflit.

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : Implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le Tarn*

5. Mobiliser **des outils d'aide à la décision** si possible objectivés permettant de mettre un terme au conflit d'usages, par exemple : cartographie du potentiel agronomique, enveloppe foncière par commune dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO).

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain / Portail cartographique VIGIFONCIER*

6. Mettre en place des **outils d'évaluation**, par exemple des indicateurs évaluant la consommation du foncier agricole.

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : SCoT Nord Toulousain / Portail cartographique VIGIFONCIER*
* *Fiche 2 : Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise / Indicateurs de suivi intégrés dans le SCoT*

7. **Mettre à jour** le diagnostic agricole de façon périodique.

Pour approfondir :
* *Fiche 4 : Charte Agricole du Pays d'Aubagne et de l'Etoile*

EFFETS INDUITS

→ Construction d'un cadre propice au développement du projet.
→ Mise en œuvre d'outils et de démarches articulés à l'aide d'une gouvernance adéquate.

POINT DE VIGILANCE ET FACTEURS DE REUSSITE

1. **Accepter l'existence du conflit** : un territoire ne vit pas de longues périodes sans conflits.

2. Travailler le plus **en amont** possible sur ces conflits.

3. Savoir tirer parti des conflits qui consolident la gouvernance territoriale en essayant de **dégager des pistes de coopérations.**

4. **Intégrer tous les acteurs dans la chaine** de conseil urbanisme / agriculture procurant un bénéfice mutuel (« gagnant/gagnant ») aux acteurs impliqués dans le conflit (souvent gain ou maintien d'attractivité du territoire).

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : Granges foraines en Hautes-Pyrénées / Intégration des notaires dans la chaine de conseil*

5. Constituer un **groupe de pilotage élargi spécifique** à la problématique.

6. Se doter de **moyens d'ingénierie** ad hoc.

7. Maintenir un **haut niveau de veille** réglementaire.

Pour approfondir :
* *Action Réseau Rural Régional : Implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le Tarn*

ZOOM SUR… la Loi de Modernisation Agricole du 27 juillet 2010

*L'objectif de la L**oi de Modernisation Agricole** (LMA) est concernant le foncier la protection du support de production de l'activité agricole. En ce sens plusieurs points marquent une avancée significative en matière de lutte contre la consommation des terres agricoles.*

Les outils et dispositifs mis en place au moyen de la LMA sont :

- la création d'un observatoire national pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles

- la création d'une section spécialisée de la Commission départementale d'orientation agricole : « Consommation des espaces agricoles » avec des représentants de l'État, des collectivités, de la profession agricole, des propriétaires et des associations environnementales. Cette section rendra des avis consultatifs sur les projets de constructions et aménagements dans les espaces non urbanisés et sur la révision des Plan d'Occupation des Sols et Plan Local d'Urbanisme des territoires sans SCoT en cas de réduction des zones agricoles.

- L'instauration d'une nouvelle taxation des plus-values lors de la cession à titre onéreux de terrains agricoles devenus constructibles. Cette taxe due par le vendeur est versée au budget général de l'État sans affectation particulière.

- la confirmation que les « équipements collectifs » admis en zone agricole ne devront pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, forestière ou pastorale ni porter atteinte à la sauvegarde de ces espaces (agricoles, naturels ou forestiers).

PARTIE 2 :
Capitalisation d'expériences
Démarches exemplaires et Outils de gestion de l'espace

Crédits SAFER GHL

CAPITALISATION
DE DEMARCHES EXEMPLAIRES

→ UNE APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE : LE DIAGNOSTIC MULTI-USAGE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

→ LA PRISE EN COMPTE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT DANS LES SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION URBAINE GRENOBLOISE

→ UNE ZONE AGRICOLE PROTÉGÉE POUR CONFORTER LE MAINTIEN DE L'ESPACE AGRICOLE

→ LA CHARTE AGRICOLE DU PAYS D'AUBAGNE

LE DIAGNOSTIC MULTI-USAGE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES
une approche pluridisciplinaire

Fiche 1

Structure :
Les collectivités locales

Localisation :
Zones intermédiaires et Zones de montagne des Pyrénées-Atlantiques

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

Initiée à la demande des services pastoraux des Pyrénées-Atlantiques en 2005 (Centre Départemental de l'Élevage Ovin - CDEO), nourri par de nombreux travaux de recherche sur la montagne basque et sous l'impulsion du Conseil de développement du Pays Basque - CDPB, l'approche multi-usage visait à répondre à la question suivante :
Comment faire cohabiter en bonne intelligence les activités agropastorales, la bonne gestion des massifs forestiers et le développement des activités de loisirs ?

Objectifs poursuivis

Ces « diagnostics multi-usages » ont pour objectif de permettre aux maîtres d'ouvrage (communes et collectivités) et aux acteurs socio-professionnels locaux de **mettre en œuvre une gestion pérenne de leur territoire** (ou partie de son territoire) en **prenant en compte les différentes activités qui cohabitent** (agriculture, forêt, environnement, chasse, tourisme, patrimoine) et dans le cadre des réglementations en vigueur.
Il s'agit de les aider à disposer de données socioéconomiques (agropastoralisme, forêt, tourisme) d'inventaires de faune et flore (environnement, chasse) et patrimoniaux, ainsi que d'arguments techniques solides pour faire financer les projets et trouver un maître d'ouvrage collectif.

Principales étapes

2007 :

- Signature d'une **Charte de développement durable de la Montagne Basque** qui reconnait les activités pastorales et sylvicoles comme base de la pérennisation de la qualité du territoire, contribuant à un équilibre durable entre ces activités et le développement de nouvelles pratiques telles que le tourisme.

2006-2010 :

- Mise en place d'une phase de **Formation-Action à destination d'acteurs** dont les perceptions de l'usage pastoral différent, voire divergent, pour mieux faire comprendre les dynamiques d'évolution des territoires pastoraux collectifs, d'altitude (estives) ou de landes basses (zones intermédiaires), soumis simultanément à des conflits d'usage et exposés à la mise en œuvre de nouveaux cadres environnementaux.

- **Réalisation de quatre « diagnostics multi-usage »** sur les communes d'Urrugne, Bidarray/Itxassou, Saint Michel et Osses (zonage des directives européennes Oiseaux et Habitats)

Phasage et déroulé d'un Diagnostic Multi-usage en quatre phases :

- **Une phase de partage de la problématique :**

Elle est essentielle pour bien démarrer l'action par un repérage collectif des lieux accompagné par les élus et les principaux usagers.

→ **Préparation au diagnostic** : rencontre du maître d'ouvrage et visite du site par les différents partenaires concernés

→ **Définition des limites de la zone d'étude**

- **Une phase de réalisation de diagnostics sectoriels :**

→ Réalisation d'un état des lieux socio-économique et technique réalisé par structure et par secteur de compétence (agropastoralisme, chasse, pêche, forêt, tourisme et patrimoine) et écologique (environnement)

- **Une phase de diagnostic partagé :**

→ Recours à des **outils communs** par les différents partenaires pour **croiser les résultats** des différents diagnostics sectoriels

→ Définition de **propositions concertées**

→ **Zonage** du territoire (croisement topographique et géographique des logiques d'activités)

→ Tableau des activités et des usages par secteur et **repérage des conflits** d'usages

→ Repérages des **conséquences des conflits** d'usage en termes de nuisances.

→ **Propositions** concrètes

- **Une phase de restitution, de validation et de mise en œuvre :**

→ **Validation** par les acteurs et le maître d'ouvrage

→ **Finalisation d'un plan d'action** pour mettre en œuvre les propositions concertées

→ **Étude d'un plan de financement** global et mise en œuvre des programmes d'action

Partenariat non financier

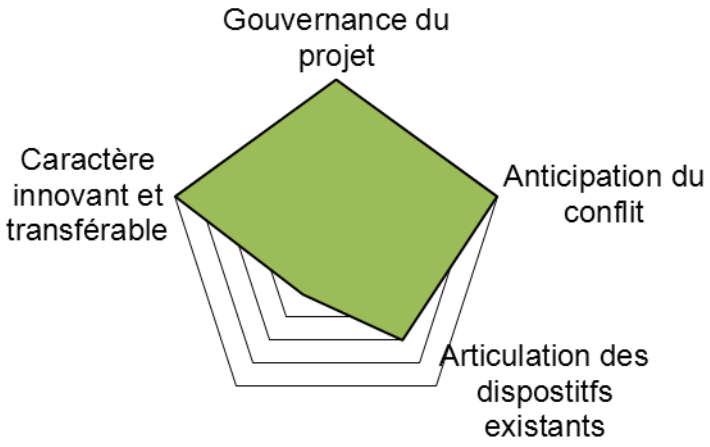
- Techniciens de services départementaux (Centre Départemental de l'Élevage Ovin, SUAT Pays Basque, Chambre d'Agriculture des Pyrénées Atlantiques, Office National des Forêts, Centre Régional de la Propriété Forestière, Fédération départementale de la chasse, Comité Départemental du tourisme)
- Intervenants d'association ou établissements d'enseignement de formation (Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement de Baïgorry, Lycée agricole d'Oloron, Etcharry Formation Développement)

Financement & budget

Co-financement des communes, le Conseil Général 64, le Conseil Régional Aquitaine et l'État.
Coût moyen d'un diagnostic : 20 000 €

Construction d'une équipe « résolument disciplinaire [5] » dotée de méthode et d'outils communs. Il s'agit ainsi de développer une approche transversale qui met en avant les potentialités du territoire sous un angle socio-professionnel.

Diagnostic multi-usage des Pyrénées-Atlantiques



[5] Le partenariat est aujourd'hui étroit entre 7 structures : le CDEO, Le SUAT Pays basque, CA 64, Le LPA d'Oloron Sainte Marie, Etcharry Formation Développement, le CPIE du Pays Basque, le CRPF et la Fédération Départementale des Chasseurs. D'autres partenaires sont prestataires de services en fonction des chantiers.

BONNES PRATIQUES :

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Cette expérience se poursuit aujourd'hui au travers de la mise en place du document d'objectifs (DOCOB) Natura 2000 des sites Montagne des Aldudes, vallée de la Nive des Aldudes, Col de Lindux. La méthode multi-usage répond à la nécessité de relier les inventaires d'espèces et d'habitat et la question de leur préservation, au contexte socioéconomique de la vallée et aux enjeux humains qui en découlent sur un territoire montagnard de 19000 hectares.
Le terme conflit est défini dans ce travail comme « opposition, antagonisme » dans la vision et l'utilisation de l'espace. Les conflits d'usage sont localisés par quartier à une échelle assez fine. Ils sont analysés sous l'angle des conflits inter et intra groupe et à partir de leur nature et de leur intensité. Leur résolution à ce stade passe par des réponses techniques d'aménagement du territoire permettant les différents usages par un partage de l'espace (décalage des activités dans le temps par exemple ou localisation de activités dans l'espace). Les conflits déclarés et envenimés relevant de la médiation ne sont pas abordés dans ce travail car appartenant à un registre méthodologique différent.

CONTACT UTILE / SOURCE

Etcharry Formation Développement :
Danielle Lassalle - 05 59 65 72 82

CDEO :
Claude Soulas - 05 59 28 05 87

SUAT Pays Basque - CA 64 :
Marc Aramendi - 05 59 70 29 20

Lycée Professionnel Agricole Oloron Sainte Marie :
Pierre Gascouat - 05 59 39 05 14

SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION URBAINE GRENOBLOISE

prise en compte de l'agriculture et de la forêt

Fiche 2

Structure :
Établissement public du SCoT

Localisation :
Y Grenoblois – Isère

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

Si le territoire de l'Y Grenoblois est globalement soumis à la même influence périurbaine, il n'en reste pas moins **constitué de secteurs présentant chacun des spécificités** :

- Le Voironnais comprend deux secteurs : le périmètre ancien du Pays Voironnais où l'agriculture très diversifiée subit une **forte pression foncière**, et le bassin laitier Paladru-Valdaine où le contexte est plus **favorable**.
- Sur l'agglomération, les espaces agricoles concentrent la **majorité des productions maraîchères et horticoles** de l'Y Grenoblois. La forêt y joue quant à elle un rôle central dans la **protection contre les risques naturels** (glissement de terrain, chute de pierres, débordements torrentiels).
- Le secteur du Grésivaudan, prisé par les industriels et les lotisseurs, repose sur un grand **équilibre entre les terres alluviales** dans la plaine, valorisée par les grandes cultures, **le maraîchage et l'arboriculture** et les **espaces ouverts des pentes et des coteaux**, plus voués aux activités d'élevage et à la viticulture.
- Le secteur sud divisé en deux : le bassin Vizillois très **contraint par l'urbanisation** et le plateau de Champagnier où se concentre la **polyculture élevage**.

L'enjeu principal de la prise en compte de l'agriculture et de la forêt dans le Schéma Directeur de la Région Urbaine Grenobloise est donc de **doter ce Schéma Directeur de moyens ad hoc tout en tenant compte des spécificités du secteur** de l'Y Grenoblois.

Finalités de l'action :

- Le maintien d'une trame verte, de corridors écologiques, et de l'équilibre entre les espaces bâtis et non-bâtis,
- La densification de la ville pour tenir compte de nouvelles préoccupations : lutte contre le réchauffement climatique, souci d'alimentation et de santé croissant, forte demande d'espaces de loisirs.

Ces finalités se traduisent concrètement par : la réduction des trajets, la limitation de l'usage de la voiture, le maintien ou la réhabilitation des bassins maraîchers, le maintien d'une campagne de proximité.

Objectifs poursuivis

- Double reconnaissance de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels : dans leur fonction économique et dans leur fonction d'éléments d'équilibre et de gestion du territoire
- Protéger les espaces agricoles, forestiers et naturels dans le SCoT
- Prendre en compte les fonctionnalités des exploitations agricoles et sylvicoles
- Orienter le type d'agriculture, de sylviculture et de gestion des espaces naturels que l'on souhaite dans la Région urbaine grenobloise
- Renforcer et mieux coordonner les politiques publiques de développement et de gestion de l'agriculture, de la forêt et des espaces naturels.

Principales étapes

- À partir de 1973 :
  - Rédaction du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme - 114 communes concernées
  - Mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme : l'application sur le terrain, les orientations choisies font l'objet de controverse (ville nouvelle…)
  - Révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et redéfinition de l'affectation des sols qui va évoluer vers un Schéma directeur
- 2000 :
  - Approbation d'un Schéma Directeur à 157 communes
  - Démarche de Promotion de l'agriculture et sauvegarde des espaces agricoles dans un document officiel de planification co-signé par l'ADAYG, la Chambre d'Agriculture et les associations du monde agricole.
- 2007 : le Schéma Directeur comptait 253 communes avec l'adhésion de nouvelles intercommunalités et communes (secteur Sud Grésivaudan et Bièvre-Valloire)
- 2010 : passage en SCoT, imposé par la loi SRU[6].

Partenariat non financier

- Les acteurs du monde agricole et de l'environnement rencontrés, urbanistes, élus, associations d'habitants, de consommateurs associés aux travaux et aux temps forts d'échange (conférences, visites…)

Financement & budget

- Syndicat Mixte pour l'Élaboration du Schéma Directeur (aujourd'hui Établissement public du SCoT), Région, Département, fonds propres (Collectivités/Chambre d'Agriculture)
- 61 000 € pour l'étude agricole (ADAYG et Chambre d'Agriculture) du Schéma Directeur
- 90 000 € sur trois ans pour l'intervention ADAYG SCoT

Résultats - Évaluation - Perspectives

- Réduction de la consommation du foncier non bâti
- Limites stratégiques des zones agricoles et naturelles renforcées par des règlements qui interdisent la construction dans ces limites
- Rechercher d'un outil au travers du SCoT pour maintenir ce niveau et cette finesse de protection dans un périmètre très élargi et plus hétérogène.

[6] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, vise à garantir une cohérence optimale entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements dans une perspective de développement durable. La loi SRU concerne donc la lutte contre la périurbanisation et le gaspillage de l'espace. Elle a pour but également d'inciter à la mixité urbaine et sociale. Cette loi repose sur trois éléments : l'urbanisme, l'habitat et les déplacements.

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs :

- Vision agricole multifonctionnelle assise par la démarche du Schéma Directeur
- Prise de conscience des particularités de l'agriculture alpine périurbaine
- Mise en évidence des relations horizontales et transversales entre les espaces
- Mise en évidence des enjeux multiples et reconnaissance des politiques agricoles territoriales
- Élaboration de propositions en matière de relations entre agriculture et environnement ;
- Élaboration de propositions d'orientation de zonage et d'outils d'accompagnement.
- Élaboration d'un zonage précis pour prise en compte des espaces agricoles, forestiers et naturels car le Schéma Directeur puis le SCoT

Points faibles :

- L'application des dispositions d'accompagnement annoncées a été hétérogène.
- L'effet d'entraînement sur les politiques intercommunales est insuffisant.
- L'implication des acteurs et de leurs institutions est jugé insuffisante.
- Les moyens sont à renforcer
- Taille du périmètre et multiplication du nombre d'acteurs qui affaiblit le message porté par le cœur de la Région urbaine.
- la Chambre d'Agriculture 38 n'a pas suivi activement le travail et n'a pas donné toutes les ressources techniques nécessaires sur l'élaboration du Schéma Directeur ; dans le SCoT, le souci est plus politique avec une représentation trop à l'écart des instances de décision du Syndicat mixte.
- manque de connaissance par les élus urbains des problématiques de l'agriculture et des espaces naturels.
- Hausse de la pression foncière et du coût du foncier.

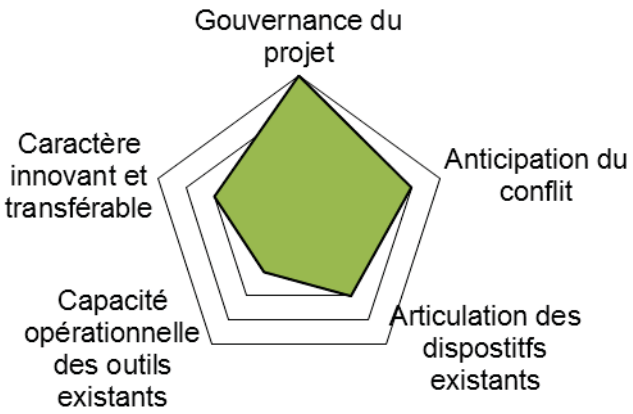
Difficultés rencontrées et problèmes relevés entre les acteurs :

- Définition des compétences et des outils entre la Chambre d'Agriculture et l'ADAYG, ainsi que des différences évidentes dans les façons d'interpréter le travail (méthode, buts, évaluation des résultats…).
- Difficulté à faire comprendre aux élus urbains les enjeux de l'agriculture et des espaces naturels
- De nouvelles tractations sont réapparues suite au passage du SMSD - Syndicat Mixte pour l'Élaboration du Schéma Directeur en Établissement public du SCoT

Maître d'ouvrage de l'opération

Syndicat Mixte du Schéma Directeur puis Établissement public du SCoT.

Prise en compte de l'agriculture dans le SDRUG



BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Démarche originale par l'implication de tous les acteurs du territoire.
Mobilisation de nouveaux outils de gestion de l'espace (PAEN, EPFL)
Pour maintenir un document de planification efficace et pertinent, il convient de renouveler le diagnostic pour prendre en compte les nouveaux enjeux.
La démarche conforte fortement l'agriculture et la forêt dans toutes ses fonctions et se traduit par des engagements forts dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et le Document d'Orientation et d'Objectifs (zonage des espaces naturels agricoles et forestiers) et consolide la gouvernance en assurant un lien fort entre SCoT et politiques intercommunales.

CONTACT UTILE / SOURCE

Pole Territoire - ADAYG
Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois
MAISONS DES AGRICULTEURS
40, avenue Marcellin Berthelot
BP 2608
38036 GRENOBLE Cedex 2

ZONE AGRICOLE PROTÉGÉE
conforter le maintien de l'espace agricole

Fiche
3

Structure :
Commune

Localisation :
Vernouillet, Yvelines, Ile-de-France

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

La commune de Vernouillet (10 000 habitants - 40 km de Paris) possède une agriculture périurbaine active et diversifiée (maraîchage, arboriculture, grandes cultures, jardins familiaux) mais soumise à la pression foncière.
La commune souhaite assurer la viabilité des exploitations agricoles en garantissant aux agriculteurs la pérennité de leur outil de production.
Elle vise la mise en place d'une ZAP : Zone Agricole Protégée.

Objectifs poursuivis

→ Garantir la pérennité de la vocation agricole des terres au moyen d'une politique locale de maîtrise de la pression foncière par différents outils d'urbanisme, et in fine une Zone Agricole Protégée.

Principales étapes

→ 1996 : l'activité agricole est reconnue par la commune de Vernouillet comme « activité économique » et non plus comme « entretien d'espaces verts».
→ 1999 : réalisation d'un « **audit patrimonial** [7] » qui valide le maintien d'une agriculture viable sur cette zone
→ 2000 : élaboration d'une Charte de Développement agricole
→ 2001 : Classement de la zone agricole en Espace Naturel Sensible, le Conseil Général des Yvelines se dote d'un droit de préemption, transmis à l'Agence des Espaces Verts d'Ile de France

[7] **L'audit patrimonial** est une démarche d'identification et de résolution de problème complexe et multi-acteur, basée sur la rencontre des différentes formes d'intelligence d'une situation, grâce à l'écoute active des acteurs concernés. Sa finalité est le changement effectif d'un système d'action.
Les concepts et outils de l'approche patrimoniale ont été notamment développés par Henry OLLAGNON, professeur de « Gestion du vivant et des stratégies patrimoniales » à l'AgroParisTech.
Conçus pour sécuriser les intervenants, les commanditaires et les participants de la démarche patrimoniale, ils permettent d'aborder la complexité d'une situation et de rechercher si des intérêts communs sont possibles entre les personnes concernées par le problème identifié.
Les intervenants sont alors des facilitateurs stratégiques : leur travail consiste à mettre en relation les acteurs autour d'une même réalité perçue différemment par chacun pour construire ensemble le champ de l'action en commun.
Dans des situations toujours différentes, cette démarche patrimoniale obéit toujours à une déontologie stricte qui repose sur la confidentialité des propos tenus et une responsabilité personnelle du praticien patrimonial.

- 2001 : Approbation d'un Plan d'Occupation des Sols et établissement d'un périmètre d'acquisition par l'Agence des Espaces Verts d'Ile de France et intervention de 2 outils de protection du foncier : un Périmètre régional d'intervention foncière (PPRIF) et un Espace naturel sensible (ENS) « agricole » qui permet une maîtrise foncière solide.
- 2008 : Achèvement du dispositif de protection et de reconquête des espaces agricoles par une Zone Agricole Protégée sur 240 hectares

Partenariat non financier

- Conseil régional, Conseil général Yvelines, SAFER.

Résultats - Évaluation - Perspectives

- Remise en culture de 15 ha (2006),
- Protection de 78 ha par différents acteurs (AEV, SAFER, Agriculteurs) pour une remise en culture à court terme.

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs et leviers :

- Implication forte des élus locaux - lien étroit avec les agriculteurs et structure foncière (AEV-SAFER) - Mobilisation et soutien de la population
- maîtrise du foncier agricole forte au moyen des 3 outils -PRIF, ENS, CHARTE- et immédiatement opérationnelle, seuls des agriculteurs actifs, l'AEV et la SAFER sont en capacité d'acquérir les terres en vente dans cet espace.

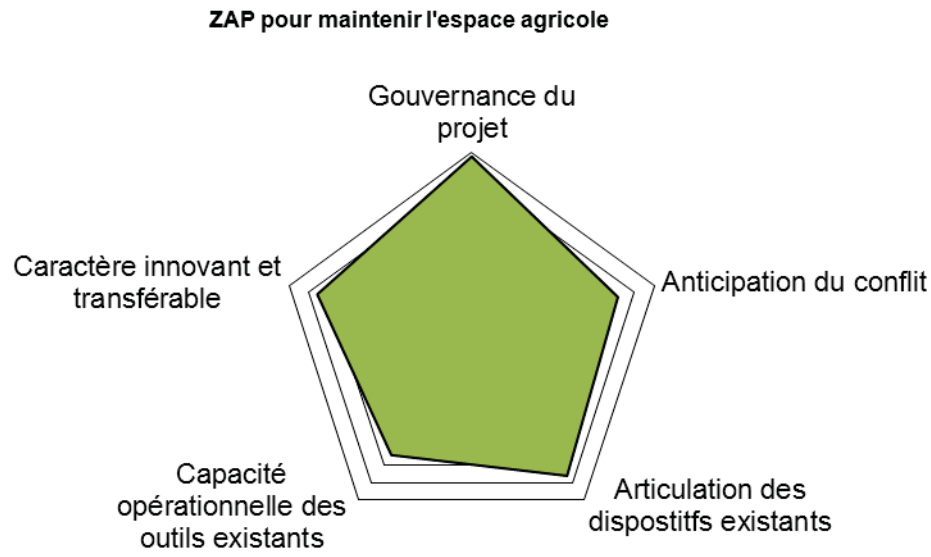
- Diminution de la précarité des agriculteurs qui peuvent investir durablement dans leur activité au regard des protections fortes offertes par ce dispositif
- Maintien du paysage et de l'identité rurale

Points faibles :

- Lenteur de la démarche de classement

Maître d'ouvrage de l'opération

Maîtrise d'ouvrage : Commune
Maîtrise d'œuvre : Association pour le Développement de l'Agriculture Périurbaine à Vernouillet et ses Environs (ADAPAVE)


ZAP pour maintenir l'espace agricole
Gouvernance du projet
Anticipation du conflit
Articulation des dispositifs existants
Capacité opérationnelle des outils existants
Caractère innovant et transférable

BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

La mise en place d'une politique très volontariste vis-à-vis des espaces agricoles a permis de mobiliser toutes sortes d'outils de maitrise du foncier pour permettre une priorisation de celui-ci jusqu'à la mise en œuvre d'une Zone Agricole Protégée, fruit de ce long processus de concertation et d'articulation de dispositifs de protection du foncier agricole.

C'est bien la conjugaison habile de ces processus qui ont permis d'aboutir à une Zone Agricole Protégée, sans laquelle les outils de protection se réduiraient à un niveau coercitif dont certains acteurs viendraient à se désengager. Soulignons que cette démarche a également fortement mobilisé la population de Vernouillet à cet enjeu de protection et de préservation de l'agriculture. La population lui reconnaît son rôle primordial dans le maintien du paysage et de l'identité rurale de cette commune située aux portes de Paris.

Une Zone Agricole Protégée est une forme de consécration ultime des démarches et des mobilisations engagées en matière de protection d'une agriculture périurbaine.

CONTACT UTILE / SOURCE

ADAPAVE
(Association pour le Développement de l'Agriculture à Vernouillet et ses Environs)
Les Burdins
78850 La Ferrière
E-mail : bernard.giraudy@free.fr

ZOOM SUR … La Zone Agricole Protégée : un outil exemplaire

Face au développement des zones urbaines, les espaces agricoles montrent une certaine fragilité. C'est pourquoi, la loi d'orientation agricole de 1999 a créé ***un outil permettant de soustraire ces espaces à la pression urbaine : la*** Zone Agricole Protégée *(ZAP).*

Grâce à cet outil, les collectivités ont la possibilité de protéger durablement des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition et après accord du ou des conseils municipaux intéressés ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou sur proposition de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale après accord du conseil municipal des communes intéressées.

Le projet d'arrêté préfectoral doit également être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.

Le projet de zone agricole protégée est soumis à enquête publique. Au vu des résultats de l'enquête publique et des avis, le projet de zone agricole protégée est soumis à la délibération de l'ensemble des conseils municipaux concernés. Après avoir recueilli leur accord, le préfet décide, ou pas, par arrêté le classement en tant que zone agricole protégée.

Dans une zone agricole protégée, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.

La délimitation des zones agricoles protégées constitue une servitude d'utilité publique. À ce titre le plan de la zone concernée doit être annexé au document d'urbanisme.

Outre l'intérêt de protection foncière renforcée, la mise en place d'une Zone Agricole Protégée est l'occasion d'une véritable réflexion sur l'agriculture du territoire concerné. La Zone Agricole Protégée est une simple délimitation de zone ; or il ne suffit pas de préserver l'espace agricole, il faut aussi préserver l'activité.

LA CHARTE AGRICOLE DU PAYS D'AUBAGNE

Fiche 4

Structure : Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile
Localisation : Territoire du Pays d'Aubagne – **Bouches du Rhône**

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

→ Élaboration d'une Charte Agricole pour maintenir et développer l'agriculture périurbaine dans le Pays d'Aubagne et de l'Etoile, face à la pression urbaine de l'agglomération marseillaise.

La Charte Agricole s'appuie sur deux affirmations :

→ La reconnaissance de l'agriculture comme secteur d'activité à part entière, secteur créateur d'emplois et de richesses (comme les autres secteurs de l'économie),
→ La contribution de l'agriculture au maintien du cadre et de la qualité de la vie (intérêt général).

Objectifs poursuivis

Territoire :
La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile est composée de 11 communes, à cheval entre les départements des Bouches-du-Rhône et du Var et 94 000 habitants vivent, dont 43 000 dans la ville centre, Aubagne. L'Établissement public de coopération intercommunale est situé à 15 km de Marseille, est entouré de 3 massifs, le Garlaban, Regagnas et la Sainte-Baume.
Le Pays d'Aubagne et de l'Etoile compte plus de 900 hectares d'espaces agricoles.
La proximité de la métropole marseillaise, à 15 kilomètres, et son extension vers l'Est dans les années 1980, 1990 avec la création d'un grand pôle d'activité industrielle et commerciale, a fait régresser inexorablement les zones agricoles et l'agriculture sur le territoire du Pays d'Aubagne.

Objectif :
La Charte a pour objectif de lutter contre le développement de friches ou limiter le départ de terres agricoles vers des non agriculteurs en cas de vente (départ à la retraite). La Charte Agricole décline de manière opérationnelle en 4 volets :

1- Action sur le foncier
Maintien des zones agricoles du Plan d'Occupation des Sols surtout en zone sensible.
Signature d'une convention d'intervention foncière avec la SAFER favorisant l'installation des jeunes agriculteurs : le Pays d'Aubagne achète des terres et les rétrocède à des jeunes qui s'installent en location-vente sur 10 ans à taux 0 %.

2- Modernisation du système d'irrigation

Étude de faisabilité par la Direction Départementale des Territoires (ex-DDAF) pour reconvertir le système d'irrigation gravitaire par une irrigation sous moyenne pression sur 380 ha. (Taux de financement à 80 % et prêt sur 12 ans contracté pour le reste). La communauté d'agglomération garantit le prix de l'eau sur cette période.

3- Appui technique (accès aux conseils spécialisés)

Financement d'une structure autonome, le **Centre d'Études Techniques Agricoles** – CETA (2 techniciens, locaux, …) pour faciliter l'accès au conseil technique de tous les agriculteurs.

4- Convention d'intervention signée dès 1992 avec la SAFER

Modernisation du système d'irrigation : 310 ha équipés en 16 mois de travaux.
Lancement en 1996 de la marque commerciale collective « Jardins du Pays d'Aubagne ».

Principales étapes

1991 : Étude pour connaître l'agriculture du territoire par la commune d'Aubagne et suivi du diagnostic par un comité de Gestion

Constat :

- Régression de l'activité agricole, impact sur le cadre de vie d'Aubagne alors qu'elle représente près de 1 000 emplois directs et induits.
- Autre impact lié au caractère périurbain du territoire : spéculation foncière, mitage de la zone agricole.

1991 : Volonté de maintenir une agriculture viable : **révision du Plan d'Occupation des Sols** qui confirme la zone agricole

1992 : Approbation de la Charte Agricole par les exploitants et leurs représentants institutionnels.

1992 : Création du **Centre d'Études Techniques Agricoles** - CETA d'Aubagne qui vise l'accès au conseil technique au plus grand nombre d'agriculteurs du territoire.
Le CETA d'Aubagne compte près de 50 agriculteurs et est animé par 2 techniciens.
Leurs actions s'étendent dans plusieurs domaines :
- Visites régulières des exploitations pour un suivi technique de qualité, expérimentations,
- Communication interne, information et formation pour intégrer les techniques nouvelles,
- Animation et promotion de la marque, suivi commercial,
- Appui aux projets individuels et collectifs : Fond Départemental de Gestion de l'Espace Rural (FDGER), CTE, CAD.

1993 : Création de la Communauté de communes (Aubagne, Auriol, Cuges-les-Pins, La Penne sur Huveaune et Roquevaire) et **extension de la Charte à l'ensemble du territoire** intercommunal

1996 : Lancement en 1996 de la **marque commerciale collective « Jardins du Pays d'Aubagne »** Son objectif est la valorisation des produits frais, de qualité et du terroir du Pays d'Aubagne. Elle ne peut être dissociée des autres axes de la Charte. Elle fait partie des actions du CETA.

1999 : Transformation de la Communauté de communes en **Communauté d'agglomération** du Pays d'Aubagne (avec extension du périmètre).

Partenariat non financier

Comité de Gestion de l'Agriculture du Pays d'Aubagne et de l'Etoile :
Agriculteurs, Élus, Communauté d'Agglomérations du Pays d'Aubagne et de l'Etoile
Conseil général des Bouches-du-Rhône Conseil régional de PACA
Crédit agricole, Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône, SAFER
CETA, DDAF des Bouches-du-Rhône, Conseil de Développement

Financement & budget

- **Coût global :**
- 300 000 € à 400 000 € par an

- **Source de financement :**
- Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne
- Conseil Régional de PACA
- Conseil Général des Bouches-du-Rhône

Résultats - Évaluation - Perspectives

Résultat :

→ Reconnaissance nationale et européenne du territoire sur ces questions.
→ Impact plus fort en direction de la population que sur la profession agricole

Perspective :

→ Poursuite des actions de la charte concernant la cohabitation agriculteurs-citoyens
→ démarche de bilan et de réflexion (2008)
→ Actualisation du diagnostic, prise en compte des nouveaux enjeux, en particulier lié au développement durable
→ Réécriture de la Charte

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs :

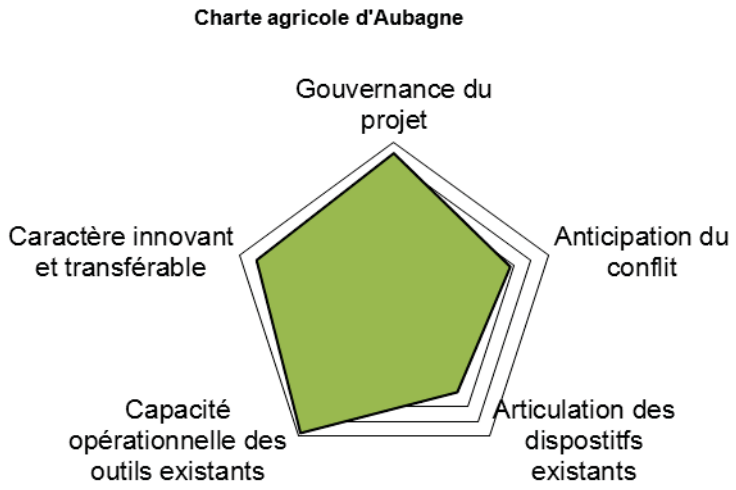
La Charte Agricole du Pays d'Aubagne constitue un document exemplaire, précurseur, qui fait désormais référence.

Points négatifs

Certains propriétaires persistent à geler des terres et spéculent sur un changement éventuel du zonage au POS

Maître d'ouvrage de l'opération

Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile



BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Les objectifs de la Charte se traduisent par des engagements financiers et techniques, soutenus dans la durée, dans le cadre d'une démarche partenariale de terrain au sein d'un Comité de Gestion de l'Agriculture du Pays d'Aubagne et de l'Etoile regroupant agriculteurs, élus, Communauté d'Agglomération, Conseil général, Conseil régional, Crédit Agricole, Chambre d'Agriculture des Bouches du Rhône, SAFER, CETA et DDAF.
L'opération est reproductible sur le plan méthodologique mais le contexte politique qui a prévalu à son élaboration a eu un effet levier majeur.

La volonté politique est adossée à un dispositif formalisé et doté de moyens techniques et financiers.

CONTACT UTILE / SOURCE

Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Etoile
Martine THÉROND
Directrice service économique
932, Avenue de la Fleuride
13785 Aubagne cedex
Tél. 04 42 62 85 32
Fax 04 42 62 85 39
E-mail : martine.therond@agglo-paysdaubagne.fr

CETA (Centre d'étude Technique Agricole)
Nathalie GASTAL-FERREIRA
9 bd Jean Jaurès – 13400 AUBAGNE
Tél. 04 42 73 90 53
Fax 04 42 73 90 53
E-mail : cetaaubagne@free.fr

CAPITALISATION D'OUTILS DE GESTION DE L'ESPACE

→ **PROJETS NATURE GRAND LYON : PROJET AGRI-URBAIN**

→ **INTERVENTION OPÉRATIONNELLE FONCIÈRE AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS : OBSERVATION ET STOCKAGE**

→ **ANIMATION FONCIÈRE**

→ **RÉINSTALLATION D'AGRICULTEURS ET RÉSERVE FONCIÈRE**

PROJETS NATURE GRAND LYON
Le Projet Agri-Urbain

Fiche
5

Structure :
Communauté urbaine du Grand Lyon

Localisation :
Agglomération lyonnaise-**Rhône**

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

Les Projets Nature sont « multifonctionnels », à la croisée de l'agriculture et de la biodiversité, de la sensibilisation du grand public. Leurs finalités :

- Maintenir et **donner un statut à des espaces naturels et agricoles**
- **Résoudre les conflits d'usage citadins** - agriculteurs, et les différents usagers (sportifs, promeneurs, chasseurs…)
- Résoudre les questions de **surfréquentation** des espaces agricoles et naturels
- Permettre aux citadins de **se réapproprier l'environnement**

Objectifs poursuivis

- Mise en œuvre d'une politique forte par la Communauté d'agglomération de **protection des espaces naturels et agricoles péri-urbains** à travers des outils de gestion et de mise en valeurs des espaces de la Trame verte.
- Concrétisation par la **signature de la Charte de l'Écologie urbaine** (1992), et le maintien de Trame verte sur le territoire.

Principales étapes

Territoires :

La Communauté urbaine du Grand Lyon, fondée en 1969, compte 1, 3 millions d'habitants sur 57 communes, équivalent à 80 % de la population du département du Rhône concentrée sur 16% de son territoire, soit 51 500 ha. On ne compte pas moins de 24 000 ha d'espaces naturels et agricoles périurbains sur la moitié de la surface du Grand Lyon.

Étapes :

- **Validation du maintien d'une Trame verte** définie (1990) comme suit : « l'ensemble des espaces peu ou pas bâtis, à caractère naturel ou agricole, formant un réseau continu d'espaces végétalisés. »

- Recours et mise en œuvre **d'outils de gestion et de mise en valeur des espaces** de la Trame verte, d'ouverture au public et de **sensibilisation** à l'environnement : **les projets NATURE.**
- Réalisation d'une **étude diagnostic**, de définition de plan de gestion et de mise en valeur.
- Adoption du **plan de gestion** par l'ensemble du comité de pilotage
- Validation des **critères d'éligibilité** d'un projet NATURE (localisation sur la Trame verte, mobilisation des acteurs locaux)
- **Portage partenarial** par le Grand Lyon et l'agence d'urbanisme puis le Conseil Général qui s'est également doté **d'Espaces Naturels Sensibles** en prélevant la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles – TDENS.
- **Inventaire des Espaces Naturels Sensibles** sur le territoire du Grand Lyon.
- Mesure de **protection des sites les plus sensibles** par acquisition, convention amiable ou par le biais de documents d'urbanisme.
- Mesure de **préservation de zones agricoles** par contrat (entre collectivité et agriculteurs pour l'entretien de parcelles peu rentables ou pour des actions de restauration paysagère.
- **Entretien des espaces naturels** par les communes et les **Brigades vertes** départementales[8].
- Mise en œuvre **d'animations pédagogiques à destination du grand public.**
- **Équipement de sentiers** (barrière, balisage, sanitaires…) pour canaliser les flux de promeneurs et usagers et en réduire les impacts.

Partenariat non financier

- Une quarantaine de communes du Grand Lyon
- Conseil Général
- La Chambre d'Agriculture du Rhône
- Fédération de chasse
- Cora
- Frapna / Les associations d'usagers / Les agriculteurs
- Les propriétaires de terrain

Financement & budget

- 9 millions d'€ par an (60% fonctionnement, 40 % investissement)
- Étude diagnostic prise en charge à 100 % par le Grand Lyon et le Conseil Général.
- Grand Lyon : 3 millions d'€ par an.
- Conseil Général : 3 millions d'€ par an.
- Les communes dans leur ensemble mettent 3 millions d'€ par an.

Résultats - Évaluation - Perspectives

Résultat :

- Il existe **14 Projets Nature** soient 11 909 ha de projets Nature,= la ½ des 24 000 ha d'espaces ouverts du Grand Lyon.
- Satisfaction des usagers (constatée par enquête).

[8] Créées à l'initiative du Département du Rhône en 1992, les « Brigades vertes » sont des équipes de personnes en réinsertion assurant la prise en charge de besoins locaux d'entretien de l'espace. Le dispositif allie ainsi l'insertion sociale et professionnelle d'allocataires du RSA et l'amélioration de l'environnement au service des collectivités et organismes publics. En 2010, le dispositif compte 49 brigades, soit au total plus de 270 salariés en insertion qui travaillent en équipes réparties sur l'ensemble du département.

Perspectives :

- 3 Projets Nature en cours
- Restructuration et fusion de Projets Nature à venir
- Engager des partenariats avec les Établissements publics de coopération intercommunale périphériques

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs :

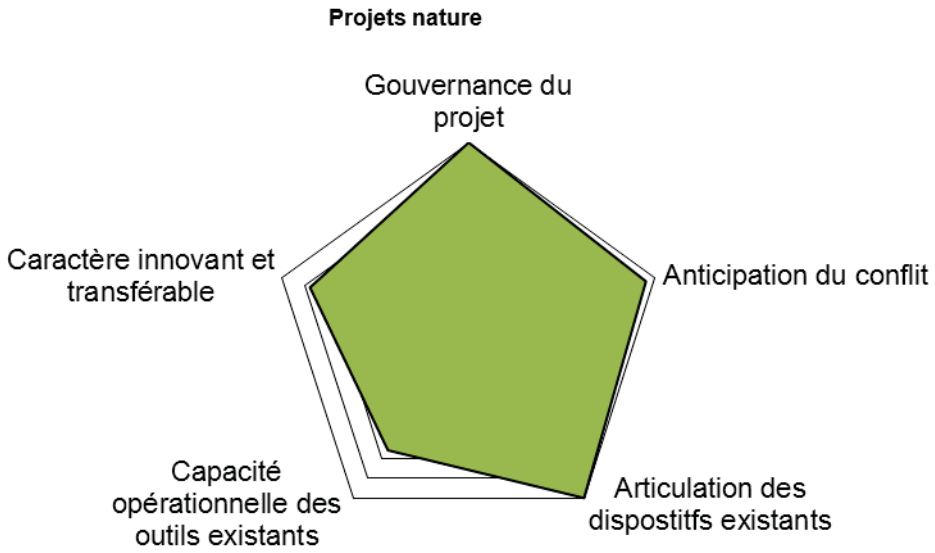
- Partenariat local fort
- Forte cohérence des politiques publiques locales (Grand Lyon / Agence d'urbanisme / Conseil Général)
- Le maintien des Espaces Naturels Sensibles valorisent la diversité paysagère du Grand Lyon

Points faibles :

- Fragilité du financement

Maître d'ouvrage de l'opération

- Communauté urbaine du Grand Lyon



BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Les projets nature participent au maintien de la Trame Verte et à l'image d'un territoire qui maîtrise son urbanisation.
Ils participent avec force à la réhabilitation de l'agriculture dans toutes ses fonctions, agriculture nourricière, cadre de vie, maintien de la biodiversité auprès de toutes les parties prenantes y compris les usagers citadins.

CONTACT UTILE / SOURCE

Communauté urbaine de Lyon
Véronique Hartmann - Mission écologie
20 rue du Lac - BP 3103
69399 Lyon cedex 03
Tel 04 78 63 46 53
vhartmann@grandlyon.org

INTERVENTION OPÉRATIONNELLE FONCIÈRE AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS :

Observation et Stockage

Fiche 6

Outil SAFER

Structure : Conseil Régional d'Ile de France- État - SAFER

Localisation : Région ILE de France

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

Intervenir opportunément sur le marché foncier en faveur du développement économique et de la lutte contre la déprise agricole en secteur périurbain, avec possibilité de stockage de certains biens fonciers dans l'attente de la mise en œuvre de leur destination finale

Objectifs poursuivis

A- Transmettre aux collectivités l'information en temps réel des mouvements fonciers (projets et réalisation) :
   1. Les analyser au regard des priorités des collectivités et des enjeux des espaces naturels
   2. tenir l'observatoire du marché foncier des espaces agricoles et naturels
   3. préparer l'engagement des interventions de la SAFER

B- Acquérir des biens situés dans un secteur pré identifié pour ses enjeux d'intérêt général avec allègement des coûts de stockage du foncier concernant les opérations :

   1. Dans le cadre des conventions de protection de l'espace naturel passées entre les collectivités et la SAFER
   2. Dans les secteurs agricoles et naturels stratégiques, hors convention avec les collectivités, tels que définis par le Schéma Directeur d'Ile de France, les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux
   3. De compensations foncières agricoles destinées à compenser l'emprise d'ouvrages publics
   4. De constitution de réserves foncières au profit de collectivités pour favoriser le développement rural, en vue d'équipement d'utilité public

Principales étapes

A- Veille foncière opérationnelle des ventes projetées au service des collectivités et de l'État :
   - Transmission au fur et à mesure des informations sur les projets de mouvements fonciers avec représentation cartographique
   - Saisie de la SAFER par la collectivité pour intervenir sur une opération

B- Intervention de la SAFER pour portage du foncier :

1. Acquisition par la SAFER
2. Portage par la SAFER
3. Rétrocession selon les orientations de la collectivité

Cadre de fonctionnement :

1. Convention de surveillance et d'intervention foncière pour les collectivités
2. Convention spécifique pour intervenir dans les Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (avec l'Agence des Espaces Verts)
3. Comité de pilotage de la convention générale

Partenariat non financier

→ Néant

Financement & budget

Contrat de Projet État-Région 2007-2013

Résultats - Évaluation - Perspectives

→ Intérêt renouvelé, opération reconduite depuis 2000.

→ Maîtrise de la spéculation foncière, contrôle des situations de risques de détournement d'orientation des destinations des sols, reconquête des espaces agricoles à l'abandon, maintien de l'agriculture dans les secteurs de forte pression foncière.

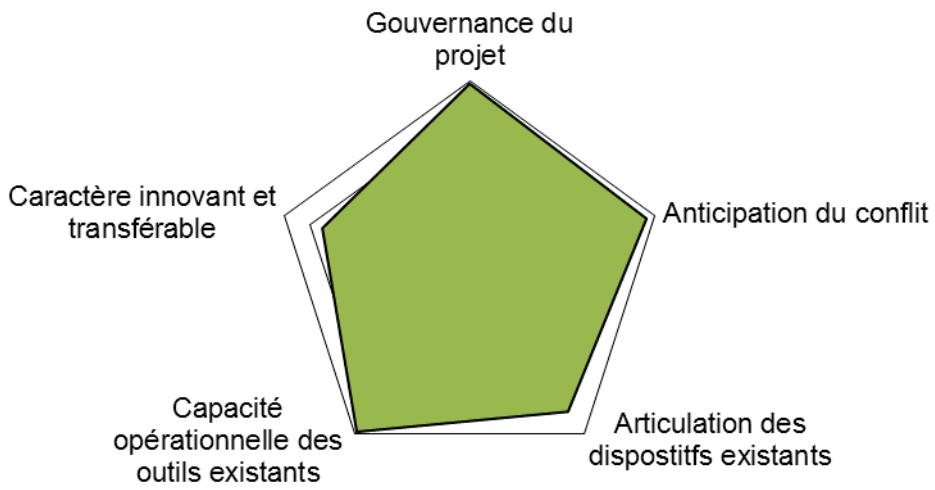
→ Outil de mise en œuvre de politique publique

→ Exhaustivité des situations de portage

Maître d'ouvrage de l'opération

→ SAFER Ile de France

Intervention opérationelle auprès des collectivités



BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Cette opération permet de comprendre la dynamique du marché foncier, de ses tendances et de cerner l'origine des conflits. Elle permet de mesurer le mode d'intervention dans des situations d'urgence ou de nécessité (préemption).
Cela permet également d'anticiper des opportunités d'intervention par rapport à une destination pré-identifiée par la politique territoriale.

En définitive la valeur ajoutée de ce traitement du conflit d'usages porte sur le caractère préventif de la démarche par anticipation des situations problématiques : le « porter à connaissance » en amont de la concrétisation des mouvements fonciers projetés donne la possibilité à la collectivité d'intervenir dans le cas de projets non conformes aux orientations des politiques publiques locales. Le risque contentieux en est également limité.

***Point innovant** : Zonages régionaux spécifiques (PRIF) préétablis*

CONTACT UTILE / SOURCE

SAFER Ile de France
19 rue d'Anjou
75008 PARIS
Tél. : 01 42 65 28 42

ANIMATION FONCIÈRE AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS

Fiche 7

Outil SAFER

Structure : Conseil Régional d'Ile de France- État - SAFER

Localisation : Région Ile de France

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

→ Développer auprès des collectivités une réflexion allant dans le sens d'une gestion durable des espaces agricoles et naturels de leur territoire

Objectifs poursuivis

→ Conseil auprès des collectivités : mise en réseau de personnes-ressources et communication
→ Partenariat de coordination d'interventions foncières en secteur rural et périurbain
→ Lutte contre les friches et contre le morcellement parcellaire

Principales étapes

→ Constitution d'un réseau de personnes-ressources réunissant l'ensemble des compétences en matière de gestion et protection d'espaces naturels et agricoles
→ Traitement des demandes des acteurs locaux et orientation vers les personnes-ressources compétentes
→ Constitution d'une base de données à partir des demandes exprimées et traitées
→ Communication : Élaboration d'un Vadémécum de la gestion foncière en milieu rural et périurbain
→ Élaboration d'outils pédagogiques - formation des intervenants
→ Élaboration de conventions de partenariat
→ Interventions dans les espaces agricoles en secteur périurbain pour des terres en friche
→ Développement d'opération de restructuration parcellaire, pour remédier au morcellement

Cadre de fonctionnement

Convention particulière avec chaque collectivité

Partenariat non financier

Comité de pilotage de la convention générale

Financement & budget

Contrat de Projet État-Région 2007-2013

Résultats - Évaluation - Perspectives

Anticipation et intervention spécifique

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

Points positifs :

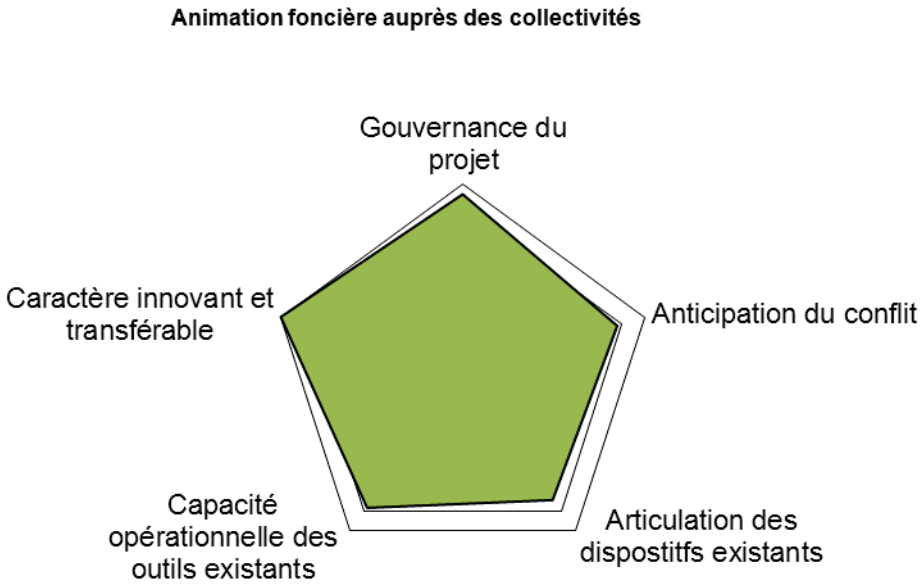
- → Étendue et diversité des partenaires
- → Intérêt renouvelé, opération reconduite depuis 2000

Points faibles :

- → Dépendant de financements publics contractuels

Maître d'ouvrage de l'opération

- → SAFER Ile de France


Animation foncière auprès des collectivités
Gouvernance du projet
Anticipation du conflit
Articulation des dispostitfs existants
Capacité opérationnelle des outils existants
Caractère innovant et transférable

BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Cette action permet d'associer un maximum de parties prenantes. La diversité des actions développées permet de s'adapter aux types de situations rencontrées.

CONTACT UTILE / SOURCE

SAFER Ile de France
19 rue d'Anjou
75008 PARIS
Tél. : 01 42 65 28 42

RÉINSTALLATION D'AGRICULTEURS & CRÉATION DE RÉSERVE FONCIÈRE

Fiche 8

Outil SAFER

Structure : Communauté de communes -Tarn

Localisation : Tarn

L'ACTION REPEREE

Finalité de l'action, de la démarche

→ Mise en place d'une alternative à l'expropriation d'un exploitant agricole en pleine activité, pour un déménagement d'exploitation, dans un délai court

Objectifs poursuivis

Création d'une réserve foncière pour la communauté de communes :

→ Restructuration d'exploitation
→ Réinstallation d'exploitant

Principales étapes

→ Libération d'une exploitation d'accueil, avec intervention de la SAFER afin de reloger l'exploitant susceptible d'être exproprié de la zone péri-urbaine.
→ Conventionnement entre la Communauté de communes et la SAFER pour que celle-ci acquière le bien de l'exploitant pour son compte, et ce, avant que la Déclaration d'utilité publique (DUP) ne soit arrivée à son terme, et ainsi permettre ainsi à l'agriculteur de disposer des fonds nécessaires à son réinvestissement
→ Évaluation par le service des domaines
→ Acquisition par la SAFER des 2 propriétés ; rétrocession de l'exploitation d'accueil à l'exploitant
→ Portage de la propriété à restituer à la collectivité par la SAFER
→ Achèvement des formalités de la décision de la création de la réserve foncière
→ Rétrocession de la propriété pour création de réserve foncière

Fonctionnement

→ Rencontre multilatérale communauté de communes, SAFER, agriculteurs
→ Examen par les instances d'avis internes de la SAFER accords des commissaires, en charge de la tutelle de la SAFER
→ Délibération de la communauté de communes pour approbation de la convention d'acquisition et de portage foncier.

Partenariat non financier

→ Néant

Financement & budget

Frais de portage assumés par la Communauté de communes

Résultats - Évaluation - Perspectives

Place importante des échanges préexistants à cette réalisation entre la SAFER et la communauté de communes pour rapprocher les deux opérations, liés au réseau local de la SAFER à la présence des collectivités dans les instances décisionnelles et dirigeantes de la SAFER.

Points positifs et Points faibles- Leviers et Freins

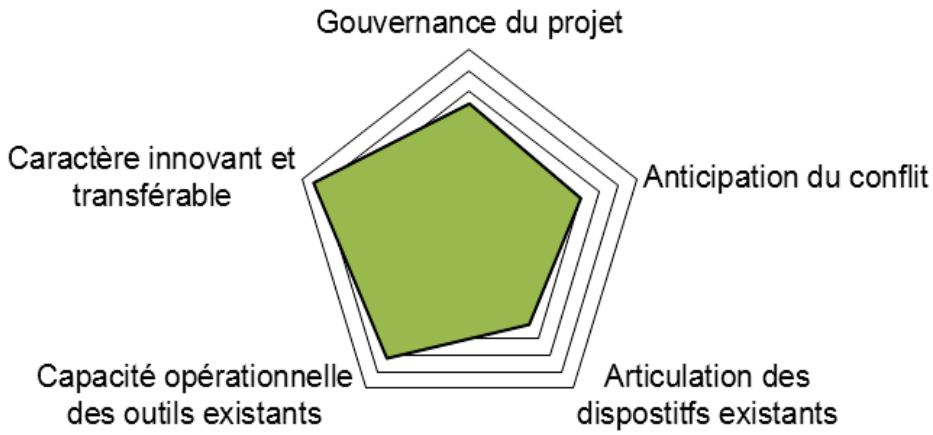
Point positif :

Concernant le projet de réinstallation, la mobilisation des outils existants (conventionnement, portage de foncier, promesses d'achat et de vente), coordonnée par la SAFER a permis de faire correspondre deux opérations quasi simultanées, en conciliant une ingénierie de projet et juridique.

Leviers :

Consultation du voisinage via déclaration d'utilité publique (DUP)

Réinstallation d'agriculteurs et création de réserves foncières



BONNES PRATIQUES

L'opération a t- elle une valeur ajoutée significative par rapport au traitement du conflit d'usages? Laquelle ? En quoi ?

Cette action est une réelle alternative à l'expropriation d'une exploitation en pleine activité. L'action de réserve foncière permet quant à elle d'anticiper les besoins futurs de la communauté de communes

C'est à ce titre une « Opération 3 en 1 » :

1. *Départ d'une exploitation en système bovins lait d'une zone présentant des risques majeurs de conflit de voisinage à terme, et de respect de la réglementation sanitaire et environnementale*
2. *Réinstallation et déménagement de cette exploitation dans de meilleures conditions structurelles d'exploitation*
3. *Libération d'une surface foncière au bénéfice de la communauté de communes*

La valeur ajoutée réside dans la mobilisation des outils existants (conventionnement, portage de foncier, promesses d'achat et de vente), coordonnée par la SAFER pour faire correspondre deux opérations quasi simultanées, par une ingénierie de projet et juridique.

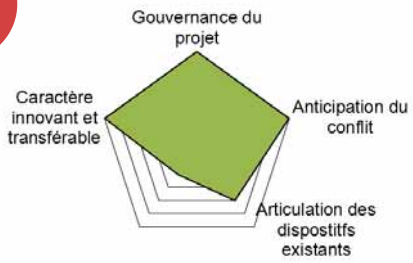
CONTACT UTILE / SOURCE

SAFALT
96 rue des agriculteurs
81 002 Albi Cedex
Tél. : 05 63 49 18 70

NOTATION DES ACTIONS CAPITALISÉES
BILAN

Fiche 1

Diagnostic multi-usage des Pyrénées-Atlantiques

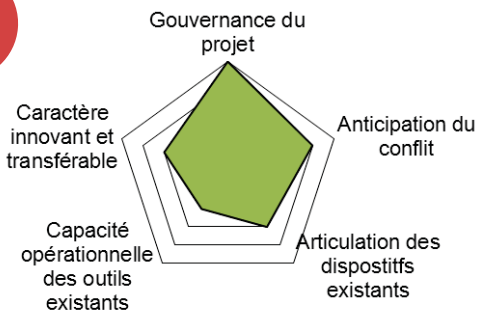


Fiche 3

ZAP pour maintenir l'espace agricole

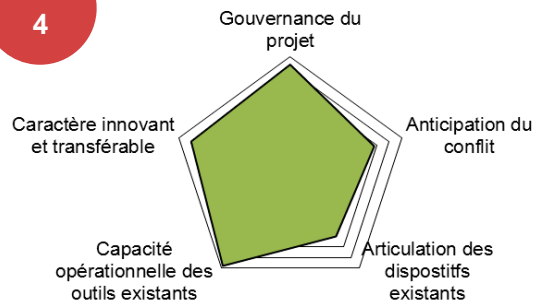
Fiche 2

Prise en compte de l'agriculture dans le SDRUG



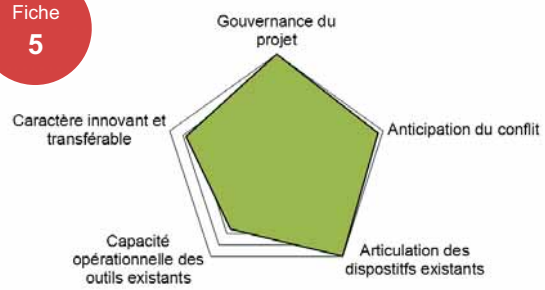
Fiche 4

Charte agricole d'Aubagne



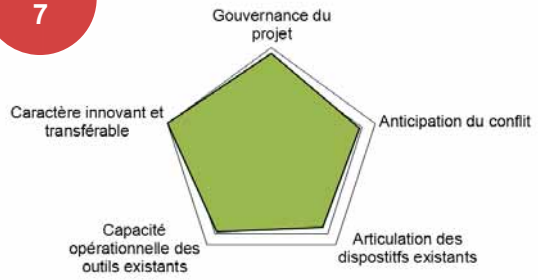
Fiche 5

Projets nature



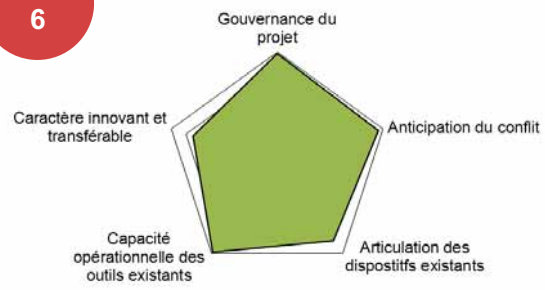
Fiche 7

Animation foncière auprès des collectivités



Fiche 6

Intervention opérationelle auprès des collectivités



Fiche 8

Réinstallation d'agriculteurs et création de réserves foncières

POUR EN SAVOIR PLUS : CONTACTS RÉSEAU

PARTENAIRES DU RESEAU AFUTer

CACG /Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne

Catherine KEMPENAR - Animatrice
BP 32144 /31321 Castanet-Tolosan Cedex
Tél. : 05 62 19 34 34
poleaat@cacg.fr
Site : www.cacg.fr

CRAMP - Chambre Régionale d'Agriculture de Midi-Pyrénées

Didier ROMEAS - Directeur
35 chemin de Borderouge
31320 Auzeville-Tolosane
Tél. : 05 61 75 26 00
Site : www.mp.chambagri.fr

Terres en Villes

Serge BONNEFOY - Secrétaire technique
40 avenue Marcelin Berthelot
BP 2608 - 38 036 Grenoble Cedex 2
Tél. 04 76 20 68 31
Site : www.terresenvilles.org
E-mail : serge.bonnefoy@terresenvilles.org

SAFER Gascogne Haut-Languedoc

Henri DE FERLUC - Directeur général
10 chemin de Lacade Auzeville
BP 22125 31321
Castanet-Tolosan Cedex
Tél. : 05 61 75 45 45
Site : www.safer.fr/safer-gascogne-haut-languedoc.asp
E-mail : direction@safer-ghl.com

OPERATEURS LOCAUX

SAFER Gascogne Haut-Languedoc - Service départemental Hautes-Pyrénées

Gilles LEFRANCOIS - Conseiller foncier
16 place du foirail
65000 TARBES
Tél. : 05 62 93 41 17
Site : www.safer.fr/safer-gascogne-haut-languedoc.asp
E-mail : gilles.lefrancois@safer-ghl.com

Chambre d'Agriculture du Tarn

Olivier TARDY – Conseiller foncier et urbanisme
96, rue des agriculteurs
BP 89 - 81003 Albi Cedex
Tél. 05 63 48 83 83
Site : www.tarn.chambagri.fr
E-mail : o.tardy@tarn.chambagri.fr

Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne

Mathilde ESPINASSE - Conseillère foncière et urbanisme
61 allée de Brienne - BP 7044
31069 TOULOUSE cedex 7
Tél. : 05 61 10 42 50
Site : www.agriculture31.com
E-mail : mathilde.espinasse@agriculture31.com

PARTENAIRES TECHNIQUES DU RESEAU AFUTer

Syndicat Mixte pour le Développement Rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost - Groupe d'Action Locale Vallées des Gaves

Emmanuelle BEGUE- Directrice
4 rue Michelet
65100 LOURDES
05 62 42 64 98
Site : www.valleesdesgaves.com
E-mail : direction@smdra.fr

Communauté de communes du Val D'Azun

Sylvain LANNE- Chargé de mission
Maison du Val d'Azun
65400 ARRENS
Tél. : 05 62 97 49 40
Site : www.cc-valdazun.com
E-mail : s.lanne@valdazun.com

Chambre d'Agriculture des Hautes Pyrénées

Emmanuel ALONSO – Conseiller foncier et urbanisme
20, place du Foirail
65000 TARBES
Tél. 05 62 34 66 74
Site : http://hautes-pyrenees.chambagri.fr
E-mail : e.alonso@hautes-pyrenees.chambagri.fr

SCoT Nord Toulousain

Eric OGET - Président du SCoT, Maire de Mirepoix sur Tarn, président de la Communauté de Communes de Villemur sur Tarn
Parc économique du Triangle
130 avenue de l'Industrie
31660 BESSIERES
Site : www.scot-nt.fr

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

L'implication des acteurs de terrain et le travail concerté en réseau sont des gages de réussite dans le processus en matière de résolution de conflits d'usage autour du foncier agricole. Cela permet le partage d'expériences et la capitalisation de connaissances à travers l'enrichissement de points de vue, de visions du monde et de manières d'agir différentes.

L'action publique est une affaire de terrain, où les politiques publiques se traduisent, où des dispositifs de concertation et de maitrise du foncier se mettent en place. En retour, c'est l'analyse des évolutions engagées sur le terrain qui permet de faire évoluer les politiques publiques.

C'est ce à quoi aspire le Consortium AFUTer, dans le cadre du Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées, en portant à connaissance ses travaux contributifs en matière de gestion de l'espace.

La dynamique conflictuelle est un processus qui se « réenclenche » à chaque fois que des intérêts divergents interagissent.
La mise en œuvre de méthodes de concertation probantes peut permettre d'aboutir à une meilleure maîtrise du foncier agricole, en conciliant habillement : animation d'une concertation élargie, élaboration d'une stratégie commune et encadrement par des règles co-construites, via les SCoT et autres documents d'urbanisme opérationnel.
Cependant, dans un avenir proche, l'agriculture aura à faire face à de nouveaux enjeux qui renforceront ou modifieront les conflits d'usages, comme c'est déjà le cas entre des usages du foncier agricole à vocation alimentaire et non alimentaire (biomasse-énergie). L'agriculture devra nourrir une population croissante, s'adapter aux effets du changement climatique, aux contraintes énergétiques, aux exigences sociétales… et donc à de nombreux facteurs qui impacteront les volumes, la qualité et la stabilité des denrées alimentaires produites.

De nouveaux autres conflits d'usages peuvent également surgir car les territoires évoluent en permanence, répercutent et absorbent également des mutations exogènes.

Ainsi, au-delà de la maîtrise des outils et des démarches de résolution de conflits, c'est surtout la définition proactive d'un véritable projet agricole porté par l'ensemble des acteurs d'un territoire qui permettra de dépasser et transcender les conflits d'usages à venir.

L'engouement pour le développement des circuits courts de proximité, s'il ne peut être généralisé, est sans doute un signal fort qui annonce une voie à suivre et démontre la capacité des politiques, des techniciens territoriaux et des acteurs de la profession agricole à porter de nouveaux modèles d'avenir, qui nécessitent une protection renforcée du support de production qu'est la terre agricole.

AFUTER

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - PROJET 1

Présentation et mise en perspective de l'opération

L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

Bilan au 30 août 2011
Olivier TARDY
Chambre d'Agriculture du Tarn
o.tardy@tarn.chambagri.fr
05 63 48 83 83

1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le développement des centrales photovoltaïques au sol a fait naître de nouvelles interrogations sur la consommation et le changement de destination des espaces agricoles et naturels.

En effet, dès 2007, le département du Tarn a vu les démarcheurs et les porteurs de projet arpenter les campagnes pour trouver des sites d'implantation. Cette situation est devenue particulièrement critique dans le sens où, très rapidement, de nombreux projets ont vu le jour (sur le papier) entrainant potentiellement une forte consommation d'espace, sur des terres agricoles de bonne qualité. Cette situation a été rapidement considérée comme inacceptable par l'ensemble des aménageurs du territoire. Ceci a été d'autant plus vrai pour la profession agricole qui a vu dans ces projets une nouvelle source de conflit d'usage sur les terres agricoles, le foncier étant déjà soumis à une très forte pression dans le Tarn.

2 | CONTEXTE LOCAL

Le département du Tarn est confronté, depuis les années 2000 à une très forte pression foncière liée à son attractivité. Cette attractivité, très inégale selon les secteurs du département, est principalement due à son positionnement préférentiel vis à vis de Toulouse. Nombreuses sont les communes desservies à la fois pas une liaison autoroutière et par le rail avec une cadence assez élevée. Cadencement qui, nous le savons, est appelé à être densifié par des travaux engagés par le Conseil Régional sur la ligne SNCF Toulouse-Saint-Sulpice.

Cette attractivité est vraie autant pour les activités économiques que pour le résidentiel.

L'arrivée de l'A68 a été une réelle opportunité pour le département, qui a su profiter de cet équipement important pour créer des zones d'activités tout au long de cet axe majeur de Saint-Sulpice jusqu'à Albi.

Quant à l'attractivité résidentielle, elle repose sur le caractère rural affirmé de la grande majorité des communes de notre département. L'agriculture y tient une place importante tant en terme économique (emploi, valeur ajoutée...) qu'en terme paysager. Elle façonne un cadre de vie attirant et fait de nos communes des collectivités dynamiques.

L'ensemble de ces atouts a eu d'importantes conséquences sur la consommation des espaces agricoles et naturels, dont la surface a très fortement régressé sous l'effet d'une importante pression foncière. Cette artificialisation a été amplifiée par une absence quasi-totale de maitrise des développements urbains. Non seulement la consommation d'espace a été importante, mais surtout l'espace a été gâché avec des implantations anarchiques, dans des secteurs de forte valeur agronomique (bien souvent les meilleurs terres du département), sur des parcelles de grandes tailles, au milieu des champs... Avec un peu de recul, l'examen de ce modèle de développement montre clairement qu'il s'est effectué au détriment de l'agriculture, et qu'il a parfois mis en danger des exploitations agricoles.

Ce modèle de développement n'est pas tenable, tant pour les exploitations agricoles que pour la préservation de l'environnement. Les évolutions législatives et réglementaires ainsi que les évolutions des mentalités font toutefois que ces modèles de développement sont en cours de « disparition ».

Mais le foncier demeure un bien extrêmement convoité pour les richesses qu'il est possible de créer au travers d'aménagements autres qu'agricoles.

Le développement des énergies nouvelles a engendré une nouvelle forme de pression, jusqu'alors méconnue de la profession agricole et des aménageurs en général.

3 | HISTORIQUE DU CONFLIT

Le plan de développement des énergies renouvelables encouragé par l'État rend la production d'énergie photovoltaïque particulièrement attractive. De son côté, le département du Tarn dispose d'un réseau électrique dense et de très bonne qualité. Cet atout le rend particulièrement attractif pour l'implantation de centrales photovoltaïques au sol.

Les porteurs de projets pour des installations de panneaux au sol, par souci de facilité, ont très rapidement proposé des projets sur des surfaces agricoles, souvent de très grande taille (plus de 20 hectares) et presque toujours sur des terres plates et de bonne valeur agronomique. Le conflit d'usage était né.

Dès le début de 2008, la Chambre d'Agriculture du Tarn s'est positionnée sur la question du photovoltaïque, affirmant que les projets sur des bâtiments agricoles devaient être soutenus et que les projets au sol, sur des parcelles agricoles, devait être exclus.

Suite à ce positionnement politique, la Chambre d'Agriculture a saisi les services de la Préfecture de cette question afin que l'État puisse développer une position sur ce dossier, en faveur du maintien des espaces agricoles.

Face à une multitude de porteurs de projets la Chambre d'Agriculture a pu apparaître comme ayant une attitude négative vis à vis du photovoltaïque au sol. Or il n'en est rien. La seule exigence défendue est la préservation des terres agricoles, maintes fois affirmée par la loi, et la réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels au strict nécessaire.

Les objectifs de développement des énergies renouvelables auxquels la France s'est engagée ne sont pas incompatibles avec la position de la profession agricole, qui considère que d'autres espaces peuvent être disponibles. Cependant, la solution de facilité offerte aux porteurs de projet pour atteindre ces objectifs est de coloniser les terres agricoles les plus plates et les plus vastes possibles en y implantant des panneaux photovoltaïques.

Enfin, il y avait très clairement une rentabilité financière engendrée par l'obligation d'achat à un prix très avantageux qui a fortement incité les porteurs de projet à ne pas se poser de questions sur la compatibilité des panneaux au sol avec l'agriculture.

L'agriculture ne pouvait pas accepter cette vision et cette absence d'exigence vis à vis de la consommation d'espace.

En ce sens, la Dépêche du Midi publiait le 23 avril 2011 un article intitulé « La ferme solaire qui énerve » :

« Comment ce projet a-t-il pu voir le jour ? C'est la question que se posent une dizaine d'agriculteurs du Ségala face au chantier de construction d'une ferme solaire sur deux parcelles de terrain d'environ deux hectares situé au lieu-dit : «Barbiel», commune d'Assac et appartenant au maire de la commune Daniel Caylus. La Direction Départementale des Territoires et la Chambre d'Agriculture ont refusé ce projet eu égard au fait que la ferme allait être implantée sur des terres agricoles, ce que la loi interdit. «Nous ne sommes pas contre le solaire, souligne Guillaume Palazy, président des Jeunes Agriculteurs de Valence d'Albi, on a suffisamment de bâtiments pour mettre les panneaux sur les toitures, alors pourquoi sur des terres plates, en zone de montagne comme ici elles sont recherchées». De son côté Daniel Caylus indique qu'il a loué le terrain et qu'une clause du bail l'autorise à faire paître ses moutons sous les panneaux. « Cela ne nuit donc pas à l'activité agricole» conclut-il. »

4 | ENJEUX ET OBJECTIF DE L'ACTION

La Chambre d'Agriculture du Tarn s'est positionnée rapidement sur la problématique du photovoltaïque au sol. Début 2008 elle a arrêté sa position politique, qui précise que l'installation de panneaux photovoltaïques sur des surfaces agricoles cultivées n'est pas envisageable.

A partir de là, elle a fait en sorte de défendre et de diffuser cette position auprès de ses partenaires sur les dossiers d'occupation et d'aménagement de l'espace (État, association des maires, Société d'Aménagement Foncier Aveyron-Lot-Tarn...).

Dans le cadre du projet AFUTer, l'action de la Chambre d'Agriculture du Tarn vise à orienter les porteurs de projets de centrale photovoltaïque au sol vers des espaces qui ne présentent pas ou peu d'enjeux ni pour l'agriculture ni pour l'environnement. L'objectif de cette démarche est d'éviter d'accroître encore plus la pression sur les espaces agricoles, pression déjà très forte aujourd'hui.

Le projet AFUTer devait permettre de mobiliser davantage de moyens pour accompagner les porteurs de projets vers des solutions acceptables, et de rationaliser la méthode mise en œuvre.

5 | CONTEXTE NATIONAL

En 2008, lors du début de l'action AFUTer, il n'existait aucun encadrement réglementaire particulier pour les projets de photovoltaïque au sol. Cet état de fait n'a pas été sans poser problème. L'absence de réglementation spécifique a été une des problématiques qu'il a fallu gérer, même si rapidement le législateur s'est emparé de la question et nous a donné les moyens juridiques de répondre aux porteurs de projets (Cf. Annexe 11 et 12).

Cette absence de réglementation a été d'autant plus préjudiciable qu'il y a eu un mouvement fort de la part de l'État qui a souhaité favoriser les installations de panneaux photovoltaïques au sol à travers un tarif très attractif pour le rachat de l'électricité produite et d'un affichage de développement ambitieux de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique français.

6 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

Diagnostic

L'absence de réglementation en matière d'implantation des centrales photovoltaïques au sol a eu comme conséquence première que, face à la multiplication des projets, la Chambre d'Agriculture et l'ensemble des partenaires se sont retrouvés plutôt démunis (Cf. Annexe 1). Deux arguments principaux ont été utilisés par les services :

→ d'une part il a été mis en avant que ces installations portaient une atteinte importante à l'activité agricole. À ce titre les demandes d'autorisation au regard du droit de l'urbanisme devaient être refusées.

→ d'autre part, dans les communes couvertes par un document d'urbanisme, les projets de centrales photovoltaïques venaient s'implanter en zone agricole ou en zone naturelle. Pour la Chambre d'Agriculture, il y avait une incompatibilité entre des projets d'artificialisation du sol par des panneaux et la règle qui doit prévaloir en zone naturelle et encore plus en zone agricole, de maintenir les potentiels agronomiques, naturels, environnementaux ou paysagers.

Cette position n'a pas été facile à faire partager car nombreux sont ceux qui imaginent encore que la zone agricole est une réserve foncière, où il ne se passe rien, où aucune richesse n'est produite. Pour illustrer cette affirmation, nous avons fréquemment entendu dire que « l'agriculture n'avait pas d'avenir » ou alors qu'il fallait « faire des panneaux, au moins ainsi on enrichira un paysan ».

La Chambre d'Agriculture ne peut-être qu'en désaccord avec ces propos, jugés choquants pour les agriculteurs et économiquement infondés (n'oublions pas que l'agriculture et l'agroalimentaire sont une force économique puissante pour la France ; en Midi-Pyrénées, ces secteurs sont les premiers employeurs). Encore faut-il arriver à faire partager ce point de vue et à convaincre les aménageurs du territoire de l'importance de protéger les terres agricoles. Cela passe par la mise en place de règles du jeu communes à tous les acteurs locaux.

Système de gouvernance

La prise de conscience du danger en termes de consommation d'espace des centrales photovoltaïques au sol a été très rapide. Ainsi, dès les premiers dossiers, la Chambre d'Agriculture du Tarn a demandé que soit mis en place un groupe de travail départemental pour réfléchir à cette nouvelle problématique et fixer des règles générales autour d'un consensus local.

Suite à cette sollicitation, le Préfet du Tarn a constitué, dès septembre 2008, un groupe de travail qui regroupait les services de l'État, la DREAL, l'association des maires, le Conseil Général, le CAUE, ERDF, le syndicat départemental des énergies du Tarn et la Chambre d'Agriculture.

La mission de ce groupe de travail, fixé par le Préfet, était claire : d'une part il fallait travailler à l'élaboration d'une doctrine départementale sur le thème du développement maîtrisé des énergies renouvelables ; d'autre part, le groupe de travail devait examiner les demandes d'implantation des centrales photovoltaïques au sol et émettre un avis motivé pour éclairer le Préfet dans la décision à prendre.

→ **Sur la doctrine départementale** (Cf. Annexes 2 et 3) :

Six rencontres du groupe de travail ont été organisées. Au cours de ces réunions, la Chambre d'Agriculture a participé activement, notamment en mettant en avant la nécessité de réaliser, pour chaque projet de photovoltaïque au sol, un diagnostic agricole du secteur sur lequel le projet souhaite s'implanter. Seule une étude précise, qui englobe un espace au-delà du seul site du projet permet de mesurer l'impact réel d'un parc photovoltaïque au sol sur l'agriculture. La Chambre d'Agriculture a particulièrement insisté sur cette exigence d'une étude d'impact agricole qui ne se limite pas aux seules parcelles du projet (Cf. Annexe 4).

→ **Sur le pôle départemental photovoltaïque :**

Pour le suivi des projets photovoltaïques a été mis en place un pôle photovoltaïque, qui regroupe l'ensemble des partenaires associés à ce dossier. Il a pour mission de recevoir les porteurs de projet pour un pré-examen informel.

Il est également appelé à faire des visites sur site pour se rendre compte et mesurer sur place les impacts agricoles, paysagers et environnementaux des projets de centrale.

Son rôle est fondamental dans l'orientation des porteurs de projet et dans l'impulsion qu'il donne pour un positionnement des centrales sur des surfaces à faible enjeux agricole, paysager et environnemental.

Outils mobilisés

Avant toute chose, la Chambre d'Agriculture a utilisé les outils réglementaires existants pour faire en sorte que l'impact de ces projets, gros consommateurs d'espaces, soit étudié avec sérieux.

Pour ce faire, la Chambre d'Agriculture exigeait que soit réalisée une étude d'impact. Cette exigence s'appuyait sur le Code de l'environnement et sur l'obligation faite à tous les projets d'un montant supérieur à un million neuf cents mille euros et qui ont un impact sur l'environnement de réaliser une étude de ces impacts. Une fois acté le principe d'obliger les porteurs de projets à réaliser une étude d'impact, il a fallu définir son contenu (Cf. Annexe 5).

Nous avons également mis en avant les outils du Code de l'Urbanisme. En effet, selon le code de l'urbanisme la gestion du sol, bien commun non renouvelable, doit notamment répondre à une logique de gestion économe (art L110 Code de l'urbanisme). De cette affirmation découle un principe fondamental selon lequel aucune autorisation d'urbanisme ne doit être accordée dans la mesure où elle porte atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou qu'elle est de nature à compromettre les activités agricoles ou forestières.

Dans les cas des communes disposant d'un document d'urbanisme, dès 2008 nous avions fait adopter par nos partenaires une vision stricte des constructions et installations qui pouvaient s'implanter en zone agricole ou naturelle. Étaient exclues des constructions et installations admises dans ces secteurs les centrales photovoltaïques au sol.

Sur cette thématique, une discussion s'est engagée avec les porteurs du projet qui souhaitaient pouvoir bénéficier d'une dérogation en la matière, expliquant que les centrales photovoltaïques relevaient de la catégorie des constructions et installations d'intérêt collectif. À ce titre ils pouvaient obtenir, à titre dérogatoire, les autorisations nécessaires pour réaliser leur projet. Cet argumentaire, s'il peut se justifier, notamment au regard des objectifs de développement des énergies renouvelables affichés par le Grenelle de l'Environnement, n'a pas été retenu dans le département du Tarn. Sous pression de la Chambre d'Agriculture, la préservation du foncier agricole a prévalu sur le développement des centrales photovoltaïques au sol.

Sur la même thématique urbanisme, il convient de mettre en avant le fait que le département du Tarn est doté depuis 2001 d'une Charte en matière d'urbanisme, élaborée en concertation entre les représentants des maires, l'État et la Chambre d'Agriculture (Cf. Annexe 6) et une charte de bon voisinage (Cf. Annexe 7). L'ensemble de ces acteurs du territoire ont l'habitude de travailler ensemble et connaissent leurs attentes mutuelles.

D'une part, le fait de se connaître a grandement facilité les relations sur ce dossier très difficile du fait de pressions importantes.

D'autre part, la Charte met l'accent sur la préservation des terres agricoles et des espaces naturels. Pour le Tarn, ces thématiques sont majeures car elles sont le socle de nombreux développements économiques et de l'attractivité de notre département. Cette Charte a également été un point d'appui pour les argumentaires développés par la Chambre d'Agriculture.

Les projets photovoltaïques au sol sont, par nature, des projets qui ont un impact paysager fort. L'approche du CAUE a été ici primordiale notamment pour permettre aux novices en la matière de comprendre et d'expliquer les impacts de ce type d'installation. En ce sens, l'atlas paysager du Tarn, réalisé par le CAUE, a aussi été mobilisé pour argumenter notre discours sur le volet paysager et son impact sur le territoire concerné par l'implantation des panneaux.

Enfin, plusieurs communes du département appartiennent au Parc Naturel Régional du Haut-Languedoc (PNRHL). Le Parc, de par ses compétences s'est penché sur la question de l'implantation des panneaux photovoltaïques au sol au travers d'un document de travail qui a été utilisé par la Chambre d'Agriculture pour argumenter sur les projets au sol. Le travail réalisé par le Parc sur la thématique des énergies renouvelables est très riche (Cf. Annexe 8).

À noter que dans le Tarn, un document de gestion des espaces agricoles et forestiers a été validé en mai 2003, mais qu'il n'a pas été mobilisé pour cette étude. Sachant que l'on peut regretter que, d'un point de vue général, il ne soit pas assez utilisé.

Démarches entreprises

Entre le plan de développement des énergies renouvelables qui rend la production d'énergie photovoltaïque particulièrement attractive et le développement des projets de centrales photovoltaïques au sol sur des surfaces agricoles, il est apparu très rapidement un conflit d'usages sur les destinations du sol.

À l'analyse, on s'aperçoit que ce conflit est basé sur des incompréhensions et des manques de prise en compte des intérêts et des contraintes de chacun. Pour la Chambre d'Agriculture, il est apparu possible d'anticiper sur ces conflits en mettant en œuvre une concertation préalable des différents acteurs.

Dès qu'elle a été saisie de projets impactant le foncier agricole, la Chambre d'Agriculture a informé les services de l'État de ses inquiétudes. Ce travail a abouti à la mise en place du groupe de travail départemental en charge de la rédaction de la doctrine et de l'examen des demandes de permis de construire (voir ci-dessus).

Dans le cadre du projet AFUTer, la Chambre d'Agriculture a eu la prétention de vouloir définir des espaces aptes à recevoir des fermes photovoltaïques. En la matière deux approches ont pu être explorées :

→ Dès lors qu'une commune souhaite implanter des panneaux photovoltaïques au sol, l'objectif de la Chambre est de les inciter à engager des études foncières et agricoles particulières pour identifier des espaces où les enjeux, tant environnementaux qu'agricoles, sont faibles voire nuls (Cf. Annexe 9).

Cette étude peut se réaliser :

- Soit au moment de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Dans ce cas le diagnostic foncier et agricole préalable au document d'urbanisme (obligatoire depuis 2006) doit permettre d'identifier ces espaces. À charge pour la collectivité d'avoir anticipé la création d'une centrale solaire au sol ;
- Soit pour répondre à une interrogation ponctuelle de la commune ou d'un administré et identifier les espaces les plus à même d'accueillir les panneaux au sol.

Dans les deux hypothèses, il faut noter que cette étude pourra être utilisée à nouveau au moment de l'élaboration de l'étude d'impact vu qu'elle devra répondre plus ou moins aux mêmes interrogations quant à l'impact agricole d'un projet.

→ Tenter d'identifier, alors même qu'aucune demande ne s'est exprimée, des terrains sans enjeux agricoles ou environnementaux qui permettraient l'implantation d'une centrale solaire au sol. Il s'agissait ici d'établir une liste de critères permettant de discriminer les projets acceptables des projets inacceptables en termes d'impacts agricoles, environnementaux et paysagers.

Au travers de cette démarche il s'agissait de ne pas agir comme un prescripteur d'interdit mais comme un facilitateur, voir un élément moteur dans le développement des centrales solaires au sol.

La Chambre d'Agriculture du Tarn a souhaité ici, au moyen d'AFUTer, mener une démarche comparable à celle qui a été suivie pour les éoliennes par le biais des zones de développement de l'éolien (ZDE), en identifiant une zone de développement du photovoltaïque au travers d'une méthode d'identification définissant l'ensemble des critères à prendre en compte (au-delà des critères agricoles).

Méthodes mobilisées

Le maître mot de l'action de la Chambre d'Agriculture du Tarn sur le projet AFUTer des centrales photovoltaïques au sol a été « RESTER DISPONIBLE ». Dans une période où il est difficile de dégager du temps pour des actions de long terme, AFUTer nous a permis d'être disponible pour les porteurs de projet et d'identifier l'action de la Chambre d'Agriculture sur la problématique de l'implantation des centrales photovoltaïques au sol.

La Chambre d'Agriculture a pu être disponible pour répondre à l'ensemble des sollicitations faites par les collectivités locales sollicitées par des porteurs de projets. L'idée était de rencontrer l'ensemble des acteurs du projet (élu, propriétaires et porteurs du projet) afin d'échanger sur le choix de l'implantation.

Cela a donné lieux à plusieurs rencontres au bureau et sur place pour arriver à trouver une solution acceptable en termes de consommation d'espace par l'ensemble des partenaires.

Plusieurs rencontres ont également eu lieu à la demande de la Chambre d'Agriculture. En effet, notre réseau nous apporte beaucoup d'informations sur ce qui se passe dans les territoires. Grâce à ce maillage territorial, nous avons pu être informés de projets de centrales photovoltaïques situées sur des parcelles agricoles.

La connaissance très en amont du projet nous a permis de solliciter les collectivités locales pour aborder avec elles la question de l'implantation des panneaux et chercher une solution satisfaisante.

En interne, face à la problématique des centrales photovoltaïques au sol et aux enjeux fonciers importants, la Chambre d'Agriculture souhaite moderniser sa technique d'appréciation de ce genre de dossier. Pour se faire, un groupe de travail réunissant plusieurs élus de la Chambre, est désormais appelé à se prononcer sur les projets d'implantation une fois les premiers éléments connus. Ce groupe a pu se prononcer à différents moment de la procédure :

→ **Sur une idée de projet** : bien souvent, avant même de commencer à investir du temps, de l'énergie et de l'argent sur un site d'implantation, les porteurs de projet nous ont sollicités pour venir présenter le site retenu et connaître notre sentiment sur l'opportunité de mener des études. Par ce biais-là, la majorité des projets les plus négatifs pour l'agriculture n'ont pas vu le jour, la Chambre d'Agriculture n'hésitant pas à s'exprimer défavorablement.

→ **Sur le projet une fois l'étude d'impact réalisée** : ce moment-là est très favorable au débat car on a alors des éléments objectifs d'impact sur l'agriculture et les mesures compensatoires pour limiter ces impacts étaient également connues. Il y a dans cette phase peu de place au subjectif, ce qui permet de prendre la meilleure décision.

→ **Sur la demande au titre du droit de l'urbanisme** (déclaration préalable ou permis de construire) déposée par le porteur de projet. Dans ce cas il fallait être réactif pour pouvoir se faire un avis sur l'impact agricole et argumenter notre position. Il est apparu que, sur les

premiers projets sans étude d'impact, la position a été très défensive. « En absence d'information sur l'impact du projet sur les terres agricoles et les exploitations agricoles environnantes, l'avis ne peut-être que défavorable ».

La Chambre d'Agriculture, en tant que personne publique associée, participe aux travaux d'élaboration des SCOT. Le projet AFUTer, qui nous a sensibilisé à la problématique du photovoltaïque, et nous a permis de développer un discours cohérent et argumenté pour mettre en avant cette problématique au sein des groupes de travail SCOT.

Avec du recul, on s'aperçoit que cette problématique n'était pas systématiquement traitée dans ces documents. Était abordée la question des énergies renouvelables mais aucune allusion particulière n'était faite sur le photovoltaïque au sol.

Nos interventions ont permis de compléter les ScoT sur ce volet de l'utilisation et de l'organisation de l'espace, fondamental dans ce document stratégique d'organisation du territoire.

Moyens : coût, nombre de jours, calendrier de réalisation

Du point de vue de la problématique photovoltaïque au sol, l'action AFUTer a permis de dégager le nombre de jours suffisant (une quarantaine) pour travailler sur les enjeux et les perspectives de cette activité.

Une action sur deux années nous semble être satisfaisante, même si le travail sur le photovoltaïque au sol ne s'achèvera pas avec la fin de l'action de l'AFUTer. Mais ce projet nous a permis de capitaliser de l'expérience et de bien comprendre les besoins et les freins des porteurs de projets. Il nous a également permis de développer notre discours.

7 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION

Points positifs

Depuis de nombreuses années, la Chambre d'Agriculture se veut être à la pointe de la lutte contre la consommation excessive d'espaces et met en place des actions pour préserver le foncier agricole et naturel. Les projets d'implantation de centrale solaire au sol nous ont obligés à affiner notre positionnement pour répondre aux porteurs de projet. Face à de nouveaux enjeux en termes de consommation d'espaces, il a fallu s'adapter.

Ainsi, le projet AFUTer nous a permis de consacrer du temps à la compréhension et à l'analyse des enjeux et des risques de l'implantation au sol des panneaux. Il nous a surtout permis de développer un discours structuré à apporter aux décideurs locaux face à une multiplication importante de ce type de projet.

La Chambre d'Agriculture a pu « prioriser » entre les atteintes jugées inacceptables au foncier agricole et les projets photovoltaïques au sol jugés exemplaires. Ainsi, la méthode qui a été suivie est la suivante : dès lors que nous avions connaissance d'un projet, nous sommes allés à la rencontre des décideurs locaux pour discuter avec eux du site d'implantation. Dans la mesure où ce site ne portait pas atteinte à des espaces agricoles exploités, la Chambre n'avait pas de remarques à faire.

Par contre, dans la mesure où un conflit d'usage pouvait apparaître, nous avons toujours essayé de convaincre les élus de ne pas favoriser ce type de projet. Pour se faire nous avons mis en avant la nécessité de préserver les espaces agricoles et naturels. Surtout, nous avons incité les décideurs locaux à envisager des sites d'implantation qui n'étaient pas de nature à générer un conflit.

Les sites mis en avant correspondaient aux sites non exploités par l'agriculture et aux sites dont le changement d'affectation ne perturberait pas des espaces à enjeux environnementaux. Cette double entrée nous semblait et nous semble encore fondamentale.

Il ne s'agit pas d'écarter les centrales photovoltaïques au sol des espaces agricoles pour les reporter vers des espaces à enjeux environnementaux. Il faut identifier des espaces où ces deux éléments ne seront pas contrariés pour aller vers un projet exemplaire.

La recherche de l'exemplarité du projet a été notre priorité. Il ne faut pas tomber dans une espèce de facilité qui voudrait que l'on implante les panneaux sur des terres agricoles sans rechercher des espaces plus à même d'être occupés par des panneaux. Cette tentation, qui a été celle des développeurs sur les premiers projets, a été vivement combattue. Outre le fait qu'elle génère des conflits d'usage elle ne constitue pas une solution responsable face à la forte consommation des espaces qui existe déjà. Elle aurait eu en outre des effets collatéraux dévastateurs sur le foncier, notamment un renchérissement de son prix et une banalisation des terres agricoles.

Dans ce même esprit nous avons mis en avant la nécessité, pour l'élu local désireux d'accueillir une centrale photovoltaïque au sol, de modifier le document d'urbanisme en vigueur sur sa commune. Ceci pour différentes raisons :

- → D'abord cela permettait de vérifier que le projet correspondait à un projet communal. Bien souvent, sur ce type de projet, les décideurs locaux ne font qu'accompagner une demande d'un particulier. Si cet accompagnement est normal, il doit, selon nous, se traduire par un engagement supérieur qui passe par la modification du document d'urbanisme. Par cette procédure, l'élu ne fait pas qu'accompagner une démarche, mais en devient un promoteur. Il s'approprie ainsi les enjeux et les risques d'un projet d'implantation de panneaux au sol. Il est alors plus à même de juger la pertinence de ce type d'installation sur son territoire. Par cette formalité il s'agit d'inciter l'élu à réfléchir à une démarche de territoire au-delà d'une simple réponse favorable à un porteur de projet. De la réflexion va apparaître la réelle motivation des décideurs locaux à accueillir ou pas ce type de projet

- → Ensuite la phase de modification du document d'urbanisme nous a permis de rencontrer les décideurs locaux et de les sensibiliser sur l'avenir des espaces agricoles et naturels de leur commune. En effet, l'ouverture d'une modification d'un document est aussi un moment où l'on peut faire le bilan des espaces agricoles et naturels qui ont disparu et des espaces qui seront amenés à être artificialisés dans le futur. De cette étape importante du « bilan et perspectives » il est facile de tirer des enseignements sur la consommation d'espaces et de mesurer et chiffrer les espaces amenés à disparaître dans le futur du fait à la fois de l'urbanisation et des panneaux solaires au sol. Là encore, cette étape permet de poser sur le papier et de chiffrer la consommation d'espaces, ce qui permet de réfléchir au développement du territoire et de prendre une décision éclairée.

- → Enfin, l'avantage de cette procédure est qu'elle nécessite une enquête publique. Hors, dans un premier temps, en l'absence de réglementation particulière, nous ne savions pas si une telle confrontation d'un projet particulier avec les citoyens était obligatoire. Dans le doute, la modification du document d'urbanisme permettait de passer par cette étape fondamentale qu'est la consultation des simples citoyens sur un projet qui va impacter son territoire. On réintroduit ainsi une idée de participation active de l'administré au devenir de son territoire, alors que la réglementation (au moment des premiers projets) ne la prévoyait pas.

Points d'amélioration

Afin d'orienter les porteurs de projets vers des espaces où le retrait de foncier est le moins préjudiciable à l'agriculture il est nécessaire d'élaborer une grille de lecture des espaces agricoles en fonction de leur potentiel productif. Tel était l'ambition de la Chambre d'Agriculture. Mais rapidement nous avons buté sur des difficultés à la fois techniques et sémantiques.

D'un point de vue technique, ce travail est apparu comme extrêmement fastidieux. Il revêt plusieurs aspects selon le degré de précision que l'on souhaite atteindre :

L'idéal est d'arriver à un travail à la parcelle ou à l'ilot où pour chaque espace soit défini la nature de la culture, son utilisation agricole ou forestière ou environnementale ainsi qu'une valeur agronomique. Cet idéal est loin d'être atteint, d'autant plus que la carte des sols existante ne permet pas de donner une valeur à la parcelle.

De même la cartographie Corine Land Cover permet de récupérer des informations, mais n'est pas non plus opérationnelle pour définir des espaces aptes à recevoir des panneaux au sol.

En fait le principal problème technique est que l'échelle des documents de classification des sols n'est pas compatible avec l'échelle des projets de centrales photovoltaïque au sol qui nécessitent obligatoirement une étude d'impact agricole particulière.

D'un point de vue sémantique, il a été impossible de mettre d'accord l'ensemble des partenaires du projet AFUTer sur des définitions communes. Or, poser des définitions pour mettre derrière les mêmes mots, les mêmes concepts est une étape fondamentale. À titre d'exemple, on peut citer la question de la définition de la bonne valeur agronomique du sol. S'il est facile de définir la valeur agronomique, il est en revanche quasiment impossible de définir le seuil au-delà ou en deçà duquel cette valeur devient bonne ou mauvaise. Il en est de même sur la notion de rendement, où il est impossible de définir un seuil qui permet de les qualifier de bons ou mauvais du fait des fortes variations entre les secteurs agricoles.

Sachant que derrière cette incapacité à poser des définitions se cache également le désir de ne pas s'enfermer dans une catégorisation qui peut nuire à l'inventivité et qui pourra bloquer des projets qui mériteraient d'être soutenus. L'ensemble des intervenants souhaitent garder de la souplesse dans l'interprétation des données pour conserver une capacité à décider.

À ce jour, nous regrettons que les études d'impact restent très légères sur le volet agricole, malgré les remarques que nous avons pu faire sur ce sujet. En effet, dans la quasi-totalité des études, le volet agricole repose sur une description de l'activité agricole sur la parcelle du projet. Hors il faut selon nous élargir le spectre au-delà de la seule parcelle du projet. Ce n'est que par cette méthode qu'il sera possible de mesurer l'impact réel de la perte d'une parcelle agricole sur le système agricole de la commune ou du canton (Cf. Annexe 5).

L'agriculture est le seul domaine pour lequel on n'examine pas les enjeux agricoles autour de la parcelle du projet. Dès lors, l'étude d'impact ne mesure en rien l'impact du projet sur l'agriculture environnante. Il s'agit d'une simple étude sur l'utilisation agricole de la parcelle, mais pas une étude d'impact.

Nous restons très critiques sur ce point qui selon nous ne satisfait pas aux obligations faites aux porteurs de projet de mesurer avec précision les conséquences de la réalisation du projet sur le monde agricole.

Il faut quand même noter que, au regard de la réaction plutôt négative du monde agricole en général sur les projets de photovoltaïques au sol, les études d'impacts prévoient toujours des mesures compensatoires pour limiter l'impact sur l'agriculture.

Ici apparaît clairement le manque de considération de l'agriculture dans ces études d'impact. Non seulement elles ne nous permettent pas de mesurer l'impact d'un projet sur l'agriculture au-delà de la seule parcelle de l'étude, mais en plus elles proposent des compensations pour limiter des impacts qu'elles n'ont pas analysé. On comprend dès lors pourquoi les mesures compensatoires ne permettent jamais de venir compenser les impacts de la perte de foncier exploitable pour les agriculteurs voisins du projet.

Leviers

Éloigner des espaces agricoles les projets de centrales photovoltaïques au sol est donc une méthode pour éviter un conflit d'usage certain. Pour se faire une des propositions consiste à privilégier la réhabilitation d'espaces impropres à d'autres utilisations.

Sur nos territoires, nombreuses sont les parcelles qui ne sont pas utilisées. Ce délaissement a plusieurs motifs. Ce peut-être des parcelles improductives d'un point de vu agricole mais aussi des parcelles polluées par une activité industrielle ou artisanale, ou encore des parcelles enclavées ou difficilement accessibles. Toute l'attention de l'ensemble des acteurs du territoire doit se porter sur l'utilisation et la réhabilitation de ces parcelles. Outre le fait que poser des panneaux sur ces espaces ne crée pas de conflit dans leur usage, il permet de valoriser des espaces inutilisés ou inutilisables.

C’est ici un levier important qui permet d’éloigner les centrales au sol des terres exploitées et de limiter par la même les risques de conflits.

Freins

Au départ de la démarche AFUTer, la Chambre d’Agriculture avait conceptualisé une réponse départementale aux tentatives d’utilisation des espaces agricoles par les porteurs de projets photovoltaïques au sol. Cette animation « locale » reposait sur l’élaboration au niveau du territoire d’une doctrine départementale. Ce travail a été réalisé avec de nombreux partenaires sous l’égide de l’État (Cf. Annexe 3).

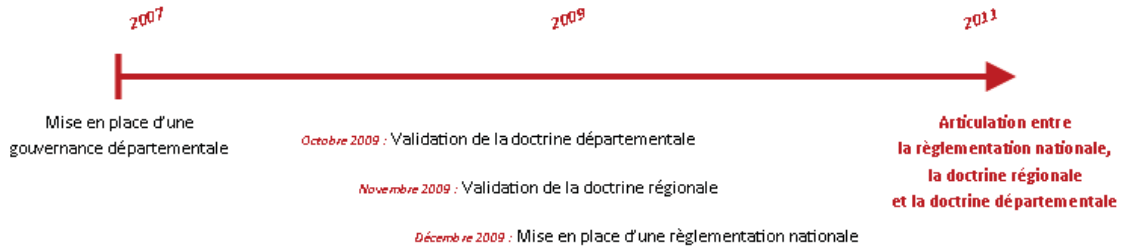
Mais la question de l’implantation des panneaux photovoltaïques est très rapidement devenue une question qui a dépassé le cadre départemental du fait de la forte pression foncière que faisaient peser les porteurs de projet sur les espaces agricoles.

La conséquence de cela a été la reprise régionale de cette problématique qui a abouti à la rédaction d’une doctrine régionale (Cf. Annexe 10). Cela a eu pour conséquence première de mettre un coup d’arrêt brutal aux travaux départementaux, pour la simple raison que tout le travail local ne servait plus à rien du fait du « caractère normatif supérieur » de la règle régionale. Seule cette dernière s’impose désormais aux porteurs projets.

Il faut noter sur ce point que, dans son contenu, la doctrine régionale semble s’être largement inspirée du travail réalisé au niveau tarnais.

Surtout, l’engouement pour les centrales photovoltaïques au sol a eu comme second effet une réaction du pouvoir réglementaire qui est très vite intervenu pour instaurer un cadre commun. Cela a abouti à la mise en place d’une réglementation nationale au travers du décret du 19 novembre 2009 relatif aux procédures applicables à certains ouvrages de production d’électricité (Cf. Annexe 11) complété par une circulaire du 18 décembre 2009 (Cf. Annexe 12).

De ce fait, le projet AFUTer s’est trouvé amputé d’une grande partie de sa pertinence. Il nous est dès lors devenu difficile d’être créatifs pour la simple raison qu’une bonne partie des solutions mises en œuvre localement ont été reprises par la réglementation nationale.


2007
2009
2011
Mise en place d'une gouvernance départementale
Octobre 2009 : Validation de la doctrine départementale
Novembre 2009 : Validation de la doctrine régionale
Décembre 2009 : Mise en place d'une règlementation nationale
Articulation entre la règlementation nationale, la doctrine régionale et la doctrine départementale

Le principal frein à l’action a été l’incompréhension des porteurs de projets, des décideurs locaux et des propriétaires fonciers concernés par les projets. En effet, nous étions en face d’un conflit d’usage et donc d’intérêts divergents.

Les intérêts financiers de l’ensemble des intervenants sur le montage des projets s’opposaient directement à la nécessaire préservation des espaces agricoles. Nombreux ont été ceux qui ne comprenaient pas pourquoi l’agriculture souhaitait limiter les emprises sur son outil de travail, ceci alors même que le photovoltaïque pouvait être une ressource financière importante pour les propriétaires du foncier.

De plus, cette incompréhension était renforcée par la non adéquation apparente de cette politique avec les objectifs du Grenelle de l’environnement qui impose un développement important des énergies d’origine renouvelable dans la production électrique française.

Cette double incompréhension, si elle est pour partie guidée par des intérêts particuliers et par une certaine mauvaise foi (qui voudrait qu’il n’y ait pas d’autres espaces que les espaces agricoles pour développer des projets photovoltaïques au sol) nous a posé d’importants problèmes. Il a fallu expliquer et expliquer encore l’importance de maintenir le potentiel agricole pour la production de biens alimentaires.... En fait, on s’aperçoit que le désir d’éviter le conflit d’usage est en lui-même générateur d’autres conflits, du fait des incompréhensions (réelles ou simulées) qui peuvent naître lorsque l’on demande de faire des arbitrages sur la consommation d’espace.

8 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

L'action AFUTer, combinée aux évolutions réglementaires a eu un effet très positif sur le département du Tarn. En effet, à ce jour, un seul projet de centrale photovoltaïque au sol est sorti de terre. Sachant que ce projet a suscité et suscite encore une importante controverse du fait de l'accord qui a été obtenu par des voies peu conformes à ce que la réglementation exige de ce type de projet.

Du point de vue des projets présentés, les tous premiers projets étaient très préjudiciables en termes d'impact agricole. Face à cela, l'ensemble des services instructeurs est parti à la recherche d'un projet « exemplaire » à faire aboutir rapidement. Ce fut le cas avec le dossier de la commune du Séquestre.

Nous avons ainsi pu établir une référence sur ce qui était faisable en termes de centrale solaire au sol. Cette référence à un projet de haute qualité nous a par la suite servi pour fixer les exigences à avoir vis à vis des porteurs de projets.

Une commune a affiché son désir de voir une centrale photovoltaïque s'implanter sur son territoire. Le foncier sous ce projet était des parcelles irrigables et de bonne valeur agronomique. Pour se faire, la commune a procédé à une révision de son document d'urbanisme. Cette procédure a permis à tout le monde de se prononcer (État, agriculture, citoyens...) et à la commune de prendre la décision qu'elle a estimé être la bonne. D'un point de vue qualitatif, cette procédure a obligé la commune à bien réfléchir au devenir de son territoire, notamment du fait d'une emprise foncière importante consacrée à ce projet. Au final, pour l'agriculture les surfaces perdues sous ces projets seront récupérées ailleurs. Le bilan est donc en demi-teinte (Cf. Annexe 13).

Résultat

Grâce au projet AFUTer, nous avons pu :

- → Rencontrer sur site une dizaine de porteurs de projet et les aiguiller dans leurs choix de parcelles ;
- → Participer à la réflexion départementale sur les projets photovoltaïques au sol (18 projets étudiés en détail) et à la doctrine départementale ;
- → Rencontrer en tête à tête cinq bureaux d'études porteuses de projet de centrale au sol sur les territoires tarnais. Ces rencontres ont toujours été particulièrement riches du fait d'échanges à bâton rompu entre l'agriculture et les porteurs de projets ;
- → Rationaliser la méthode mise en œuvre dans la démarche en structurant en relation avec le Consortium des fiches d'analyse et des fiches méthodologiques, ce qui la rend transposable ;
- → Bénéficier des échanges d'expériences dans le réseau AFUTer ;
- → Communiquer sur les actions conduites et les résultats obtenus ;
- → Renforcer les partenariats au sein du département sur la problématique de l'usage du foncier.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture sur le territoire ?

Depuis longtemps déjà la Chambre d'Agriculture a pris des positions fortes sur la préservation des espaces agricoles et naturels afin de diminuer l'artificialisation des sols. Cette position a permis à la Chambre de placer l'agriculture au cœur de nombreuses démarches territoriales, ceci d'autant plus que notre département est pour l'essentiel un département rural et agricole.

L'action AFUTer nous a permis de conforter cette position et de mettre encore plus en avant la place de l'agriculture sur notre territoire. Surtout elle a permis à la Chambre d'Agriculture de

montrer ses compétences sur des thématiques extra agricoles. AFUTer nous a permis de renforcer notre image d'acteur du territoire, au service des territoires du Tarn. Le partenariat avec les collectivités locales et notre implication dans les projets de territoire se sont donc trouvés renforcés du fait des actions mises en place dans le cadre de ce projet.

La Chambre d'Agriculture défend l'agriculture et sa place dans notre économie locale par des actions sur les exploitations et par l'accompagnement des producteurs. De plus en plus elle intervient désormais par la mise en avant de l'importance de l'agriculture d'un point de vue social, économique et environnemental pour un développement durable de l'agriculture. Et le projet AFUTer, par le temps de travail qu'il a mis à disposition des techniciens de la Chambre d'Agriculture, a directement participé à cette reconnaissance de la place de l'agriculture.

9 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

Pour la Chambre d'Agriculture, AFUTer a permis de consacrer du temps à une problématique nouvelle en 2009 qui a nécessité de se poser de nombreuses questions sur l'aménagement de notre territoire et sur le développement des énergies nouvelles.

Sans cet appel à projet, il est certain que nous n'aurions pas passé autant de temps à analyser les dossiers de centrale photovoltaïque au sol pour y déceler les incohérences et les conflits d'usages que ces projets allaient créer.

Grâce à ce projet, la Chambre d'Agriculture a pu acquérir et mettre en avant ses savoir-faire et ses compétences au-delà de l'agriculture stricto-sensu. Mais surtout, le projet a permis de nous interroger sur la préservation de l'espace. Pourquoi préserver les espaces agricoles face à une artificialisation ? Quels espaces protéger en priorité pour se donner les moyens de répondre à la future demande en besoins alimentaires ? Quel développement pour nos territoires ?

Sur l'ensemble de ces questions, la réflexion est en cours et doit se poursuivre.

Pour autant le projet AFUTer a permis de mettre en place un argumentaire et une méthode qui permet d'objectiver les positions et de désamorcer, dans une certaine mesure, les conflits autour du foncier générés par les projets photovoltaïques.

Plus-value collective

Cet appel à projet nous a permis de travailler avec des partenaires que nous ne connaissions pas ou peu comme ERDF ou le CAUE. Nous avons pu nous apercevoir que nous avions des interrogations communes malgré la grande différence dans nos activités quotidiennes. De ce travail en partenariat nous avons déjà pu retirer les premiers fruits sur certains dossiers.

De même il nous a permis de nous rapprocher de certains de nos partenaires avec lesquels nous avions l'habitude de travailler. Mais la problématique étant différente, nous avons pu découvrir dans nos diversités de très nombreux points communs que nous ne connaissions pas jusqu'alors. Notamment nous nous sommes aperçus que plusieurs d'entre nous ont besoin de foncier pour le développement de leurs activités. Le travail en commun nous a permis d'élargir nos relations vers de nouveau dossiers. Il est désormais acquis que les projets qui auront un impact foncier et qui risquent d'entrainer un conflit d'usage entre agriculture et nouvel usage doivent être examinés pour avis par la Chambre d'Agriculture. AFUTer a permis de sensibiliser encore plus à la nécessaire limitation de notre consommation d'espace pour conserver des terres agricoles tournées vers la production alimentaire.

10 | PERSPECTIVES

Actions à venir

Suite au moratoire sur les tarifs d'achat de l'électricité produite à partir du soleil et aux nouveaux tarifs de rachat publiés en mars 2011 (Cf. Annexe 14) tous les acteurs du territoire sont dans l'expectative.

À ce jour, l'ensemble des projets sont arrêtés dans l'attente d'une hausse des tarifs d'achat ou de l'organisation des appels à projets prévu. L'action sur le photovoltaïque au sol est donc elle aussi arrêtée vu que plus aucun projet nouveau ne sort des cartons. Seuls les dossiers qui avaient déjà avancé achèvent les phases administratives pour être prêts, dans l'hypothèse où la politique de rachat évoluerait.

Cette mise à l'arrêt peut apparaître salvatrice pour les espaces agricoles et naturels. A l'inverse, on peut regretter que les projets les plus « exemplaires », c'est à dire qui ne portent atteinte ni à l'agriculture ni à l'environnement, ne soient pas soutenus. On peut souhaiter que ces projets aboutissent.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

Dans toutes les hypothèses, certaines choses sont d'ores et déjà acquises. La doctrine régionale de Midi-Pyrénées vient d'évoluer dans une deuxième version reprenant les avancées réglementaires et précisant les conditions d'implantation (Cf. Annexe 10). Elle s'avère notamment être encore plus protectrice des espaces agricoles que sa première version et que la doctrine élaborée au niveau départemental.

Le comité photovoltaïque continue de se réunir, à des fréquences moindres, pour traiter les dossiers en cours et émettre des recommandations et des prescriptions. Il continuera à fonctionner autant que de besoin, pour être clair tant que des dossiers d'implantation au sol lui seront soumis.

Transfert et diffusion des pratiques

Le projet AFUTer pour le volet implantation des centrales photovoltaïques au sol a été victime du succès des panneaux. En effet, dès fin 2009, une partie de la problématique s'est vidée de tout intérêt du fait de l'émergence d'une réglementation nationale qui a encadré très strictement l'implantation au sol.

Dans ces conditions il nous a été difficile de mener un projet créatif, ceci d'autant plus qu'une bonne partie des outils que l'on avait mis en œuvre au niveau départemental ont été repris et rendu obligatoire par la réglementation nationale.

Pour autant, nous avons pu produire certaines fiches méthodes, et notamment celle sur le volet agricole du diagnostic, c'est à dire au contenu de l'étude d'impact agricole d'un projet (Cf. Annexes 4 et 5).

Nous souhaiterions que l'ensemble des bureaux d'études et des administrations s'emparent de cette problématique. La majorité des études diligentées pêche par une trop faible qualité du volet agricole du diagnostic. Un cahier des charges exigeant doit pouvoir guider les prescripteurs et les réalisateurs d'étude (Cf. Annexe 5). Au-delà de l'appui méthode qu'il apporte, il devrait-être imposé.

L'ensemble des travaux qui ont été menés dans le cadre d'AFUTer permettent de dégager une méthode d'action face à une problématique émergente :

- Le système de gouvernance élargi qui a été mis en place permet une concertation entre tous les acteurs d'une filière et la mise en place une stratégie locale, concertée et partagée ;
- La stratégie de l'ensemble des partenaires s'est concrétisée par l'outil « doctrine locale », repris par la région. Ce travail nous a permis de coucher sur le papier des règles du jeu localement acceptée et concertée ;
- Face à un conflit d'usage, la rencontre avec les porteurs de projets pour expliquer et argumenter ses positions est la meilleure méthode. Le projet AFUTer a pu nous faire toucher du doigt l'importance d'une gouvernance locale et d'une doctrine écrite qui, face aux demandeurs, permet de donner un réel poids aux arguments et surtout une légitimité.

AFUTER

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - PROJET 2

Présentation et mise en perspective de l'opération

Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

Bilan au 30 août 2011
Henri de FERLUC
SAFER Gascogne Haut-Languedoc
05 61 75 45 45
henri.de.ferluc@safer-ghl.com

1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le marché foncier du département des Hautes-Pyrénées se caractérise notamment par la vente d'un nombre important de biens bâtis de type grange foraine. Ce bâti, destiné initialement à abriter les animaux et à stocker du foin, est généralement situé dans les parties des zones de montagne dites « intermédiaires », entre le cœur de l'exploitation en plaine d'une part, et les parcours d'estive en altitude, d'autre part.

Lorsque l'usage agricole tombe, le bâti quoique non raccordé aux divers réseaux, patrimoine privé, est le plus souvent vendu à des non agriculteurs, en comprenant la plupart du temps le foncier immédiat qui lui est attenant.

La vente peut donc déboucher sur la perte pour l'agriculture du foncier associé à la grange, dans des zones où la déprise agricole est déjà engagée.

Multipliée en de nombreux points sur ces territoires sensibles, ces situations génèrent un fort risque de mitage d'implantations non agricoles dans un espace dévolu à l'élevage, associé à un péril d'embroussaillement conduisant à terme à la fermeture du paysage avec apparition de boisements non structurés.

D'autres effets induits, de nature socio-économique, en découlent : perte de revenu direct pour l'agriculture, difficulté d'organisation du travail, etc.

2 | CONTEXTE LOCAL ET HISTORIQUE DU CONFLIT

Les élus locaux ont depuis longtemps conscience de la déprise agricole liée à la perte du foncier agricole attaché aux granges foraines, lesquelles sont achetées comme résidences secondaires.

Mais en l'absence de proposition, ce conflit d'usage s'est installé, voire s'est cristallisé. Il a été contourné sans que le fonds du problème ne soit résolu. Le plus souvent, les propriétaires de granges foraines et les agriculteurs parviennent à s'entendre de gré à gré pour exploiter le foncier agricole mais sans perspective pérenne pour les exploitants. Ainsi, de nombreux agriculteurs ont des baux précaires et n'accèdent pas à l'immatriculation MSA.

Les parties prenantes, d'une part élus locaux se retrouvant dans la communauté de communes du Val d'Azun et dans le Groupe d'Action Local Vallées des Gaves, et, d'autre part, professionnels agricoles représentés par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et ses services techniques, s'accordent sur l'analyse de la précarisation de certaines situations, ainsi que sur la conséquence des risques de déprise si cet état de fait se maintenait.

C'est dans ce contexte d'animation territoriale préexistante au projet AFUTer, celle du programme LEADER Vallée des Gaves, où ces opérateurs avaient partagé le diagnostic sur ces problématiques que l'approche technique du traitement de la maîtrise foncière des zones intermédiaires a été retenue pour l'appel à projet AFUTer, et que la SAFER Gascogne Haut-Languedoc y a été étroitement associée.

3 | ENJEUX INITIAUX, JURIDIQUES ET TERRITORIAUX

La SAFER Gascogne Haut-Languedoc, sollicitée régulièrement à propos des projets de telles transactions, se trouve dépourvue des moyens réglementaires et juridiques adéquats pour intervenir efficacement et systématiquement dans la maîtrise de ces risques : l'enjeu juridique est réel. Il est partagé par la Fédération Nationale des SAFER, notamment dans la catégorie des situations d'association de foncier agricole stratégique ou sensible (quelle que soit sa dimension et sa valeur) avec un bien bâti ou un bien à bâtir sans usage ou vocation agricole.

Le mode de propriété collective de ces espaces est bien moins fréquent que dans les zones d'estives. Il suppose donc une volonté expresse des individus (et en amont une information et un accompagnement suffisant) pour définir le cadre notamment juridique de leur relation et assurer une certaine pérennité aux usages adaptés à ce milieu particulier.

Mais cumuler dans le temps une succession de telles réalisations augmente l'acuité des enjeux territoriaux qui portent sur :

→ **La gestion des nouveaux équilibres** engendrés par les mutations foncières entre les catégories d'habitants et d'usagers :

- il s'agit d'intégrer des nouveaux arrivants dans un environnement particulier, celui de la montagne, à leur nouveau voisinage. Celui-ci met en vis-à-vis les uns, habitants temporaires aux moments les plus privilégiés de l'année, avec les autres, permanents (éleveurs...) ou encore d'autres usagers occasionnels (randonneurs, chasseurs activité de loisirs…),
- il s'agit de faire approprier en les comprenant et en les acceptant les actions raisonnées au fil des saisons des éleveurs qui conditionnent la viabilité d'une activité économique moyennant la mise en œuvre de pratiques contraintes ou constantes, voire impactant les biens périphériques.

→ **Le maintien de la continuité de la valorisation agricole des territoires de zones intermédiaires** et de la qualité des paysages : les espaces de ces zones intermédiaires, bien que basés sur des propriétés privées, sont gérés par l'usage ou la confirmation d'accords explicites mais restant en majorité oraux, permettant la valorisation par un ou plusieurs éleveurs souhaitant disposer d'un espace ouvert, libre de franchissements où les animaux ont libre accès, sans gardiennage permanent. La disposition de clôtures est certainement l'élément le plus entravant au bon entretien réalisé naturellement par le pâturage du bétail. Ces espaces sont utiles à l'économie des exploitations de montagne, dans la complémentarité de la mobilisation des différents étages naturels des espaces montagnards. Ils procurent une ressource fourragère « intermédiaire » dans l'année,

→ **La prévention des risques naturels**, notamment d'incendie, dans des zones mal entretenues et embroussaillées,

→ **Les conflits d'usage**, prolongés par des risques de conflits de voisinage, et qui sont composés :

- **d'un élément juridique** : le changement de destination du foncier agricole, en se transformant en espace de loisir privatif par exemple,
- **d'un élément technico-économique** : la perte du foncier attaché aux granges,
- **d'un élément environnemental** : la fermeture des paysages.

4 | OBJECTIF DE L'ACTION

L'action engagée dans le programme AFUTer doit permettre de dégager les éléments méthodologiques mais également techniques et de communication, qui doivent devenir des leviers opérationnels au service des objectifs suivants concourant à :

→ Maîtriser l'utilisation du foncier, qui peut se rechercher tant par la maîtrise directe de la propriété par l'exploitant, que par l'organisation de l'accès et de la garantie apportée aux exploitants de l'usage agricole de ces parcelles à leur bénéfice,

→ Maintenir l'agriculture,

→ Permettre, lorsqu'il n'est pas trop tard, la reconquête de ces zones intermédiaires,

→ Conserver un paysage ouvert, des espaces entretenus,

→ Faire vivre un patrimoine bâti remarquable,

→ Accueillir des résidents secondaires, occasionnels ou touristiques.

5 | CONTEXTE NATIONAL

Pour ce thème, dont le cadre juridique dépasse largement les spécificités locales, plusieurs types d'outils existants ont été sollicités :

Tout d'abord, concernant l'intervention sur le marché foncier : il s'agit des outils maîtrisés par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, comme chacune des SAFER de France, et qu'elle mobilise dans la mise en œuvre de ses interventions de mission de service public :

→ L'observatoire du marché foncier tenu par les SAFER, alimenté par l'information transmise au quotidien sur tout projet de transactions foncières dans l'espace rural et périurbain émanant des notaires. L'observation porte tout autant sur le repérage unitaire de chaque projet de transaction préalable à l'instruction de toute demande de préemption, que sur le traitement statistique et analytique qui résulte de la compilation informatique de ces éléments.

→ Les capacités juridiques octroyées aux SAFER dans la rétrocession des biens maîtrisés par elle et la faculté, pour les transactions issues d'acquisition amiable, de rétrocéder une propriété en séparant le bâti de la partie non-bâtie.

Ensuite, concernant les moyens d'organiser et de pérenniser l'accès du foncier aux acteurs agricoles, en l'occurrence des éleveurs de montagne :

→ Le bail rural

→ Les dispositifs réglementaires de gestion de l'espace :

- Associations Foncières Pastorales,
- Groupements Pastoraux,
- Convention pluriannuelle de pâturage

L'essentiel de ces outils mobilisés relèvent de dispositions réglementaires issues du Code Rural, peu, mal ou insuffisamment connues.

6 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

L'action s'est déroulée à partir de l'automne 2009, suite aux réunions techniques préparatoires et à celles préparant la candidature à l'appel à projet du Réseau Rural Régional. Elle s'est conclue par la tenue du séminaire de restitution le 31 mai 2011 à Arrens-Marsous.

Diagnostic

Les bases du projet AFUTer reposent sur l'expertise et la connaissance de la problématique par chacun des partenaires de l'opération locale. Cependant, engager une action concrète pour mettre en œuvre la démarche retenue nécessitait de situer plus précisément les contours réels pour en ajuster la dimension et les moyens à mobiliser.

Dans un premier temps, les bases quantitatives de l'analyse ont repris les résultats d'une étude du marché foncier départemental portant sur la période 2005 à 2007, considérant les transactions de biens bâtis en Hautes-Pyrénées dans l'espace rural :

Le marché foncier bâti en zone de montagne concernait, en 2007, 374 des 2 800 ha du marché foncier total départemental. Ces biens bâtis, au nombre de 886 pour les 3 ans, se concentraient sur des surfaces inférieures à 1 ha ; pour 2/3 de l'ensemble, leur état était mauvais. Les bâtis d'habitation représentaient 59% des ventes, et les bâtiments d'exploitation 31%. Les ventes de foncier avec habitation seule sont les plus consommatrices de surfaces. Sur les 886 ventes, 61 ont bénéficié à des acquéreurs agricoles.

Sur le territoire des Vallées des Gaves, la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées a dressé un inventaire cartographié et de caractérisation des granges foraines en 2010 pour le canton d'Aucun et du Pays Toy, réalisé à partir des vues aériennes des déclarations PAC, sans le parcellaire qui lui est attaché. Les zones non déclarées à la PAC présentant une plus grande sensibilité, car

vraisemblablement plus précaires pour les agriculteurs, il est ainsi obtenu la présentation du niveau de mise en valeur de la zone où est située la grange.

À partir de ces éléments de base, l'action se déroulait, en repérant les communes disposant de documents d'urbanisme (POS ou PLU) dans chaque canton (Aucun, Luz-Saint-Sauveur et Argelès-Gazost), pour permettre la définition par les élus du périmètre de l'opération AFUTer focalisé sur les zones à enjeux sur la base de l'étude précédemment citée de la Chambre d'Agriculture.

Sur les secteurs géographiques des communes d'Aucun et d'Arrens-Marsous, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées ont identifié les propriétaires en vue d'entrer en relation avec eux au moyen d'une enquête (Cf. Annexe 21).

Préalablement à cette enquête, la phase de sensibilisation et d'information collective a ciblé l'ensemble des acteurs concernés du territoire (notaires, propriétaires, élus…) : réunion d'information et de travail, rencontres individuelles.

La démarche auprès des propriétaires engagées par la SAFER a consisté en :

- La sensibilisation au sujet de la gestion foncière des alentours des granges foraines leur appartenant (Cf. Annexe 17),
- Une enquête de mobilité foncière pour connaître les intentions de vente ou de location aux exploitants (Cf. Annexe 17),
- L'identification des situations locatives et des occupations,
- L'exploitation et analyse des résultats (Cf. Annexe 15).

En complément de l'action AFUTer, la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées a conduit 34 enquêtes téléphoniques pour analyser la perception respective des agriculteurs et des propriétaires sur le dialogue entre eux. Suite à dépouillement et analyse, l'ensemble de ces résultats a été présenté lors du séminaire de restitution du 31 mai 2011.

Système de gouvernance

De type partenarial, le système de gouvernance repose sur la capacité d'animation territoriale du GAL Vallées des Gaves, de la Communauté de Communes du Val d'Azun et de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et associant :

- Élus locaux, communes et Communauté de Communes du Val d'Azun,
- Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées
- GAL Vallées des Gaves
- SAFER Gascogne Haut-Languedoc
- Parc National des Pyrénées

De nombreuses rencontres techniques et réunions avec les élus ont ponctué l'avancement de l'opération.

Outils mobilisés

D'un point de vue technique, les outils mobilisés ont été ceux disponibles à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et à la Chambre d'Agriculture, à savoir :

- **L'Observatoire foncier** de la SAFER : permettant le traitement statistique des mouvements fonciers, à partir de la base de données des SAFER constituée par les informations contenues dans les projets d'actes reçus par les notaires de l'espace rural. Capacité d'analyse par :
  - segments de marchés : artificialisation de l'espace, urbanisation, agricole, forestiers, espaces de loisirs…
  - nature d'intervenants : agriculteurs, non agriculteurs, collectivités…
  - territoire dont l'unité de base est la commune

→ **La base de données cadastrales** détenue par la SAFER, permettant d'identifier les propriétaires pour engager l'enquête exhaustive auprès d'eux. Les coordonnées personnelles des propriétaires sont connues pour chacune des parcelles cadastrées.

→ **L'outil cartographique** de représentation de l'inventaire des granges : orthophotoplan (photographies aériennes traitées pour éliminer les déformations dues aux reliefs et à la perspective, présentant de ce fait des qualités métriques parfaitement superposables à une carte).

Sur le plan juridique, il s'agit des **outils réglementaires de gestion de l'espace** : Association Foncière Pastorale, Groupement Pastoral, Convention Pluriannuelle de Pâturage (Cf. Annexe 16).

Démarches entreprises

Après les phases d'analyse, de repérages de zones à retenir, de préparation de questionnaires, les propriétaires (167 dont 126 en indivision, d'où 257 courriers) ont été interpellés par un courrier adressé par le Président de la Communauté du Val d'Azun en août 2010 (Cf. Annexe 17). Malgré les relances, seuls 82 d'entre eux ont répondu.

Les réunions et rencontres de concertation et de pilotage se sont tenues localement (lancement, choix des zones, préparation du questionnaire) avant de restituer les analyses des enquêtes auprès des élus locaux.

Enfin une information complémentaire sur les outils de gestion de l'espace collectif a été portée aux élus locaux.

Méthodes mobilisées

Cette opération collective de terrain a mis en œuvre trois dimensions méthodologiques :

→ Animation et coordination des opérateurs avec participation active de chacun d'entre eux ;

→ Approche technique reposant sur le recueil et le traitement statistique des informations (constitution de base de données, exploitation des données, mise en forme des résultats) ;

→ Approche pédagogique d'informations destinées au public.

7 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION

Points positifs

Indéniablement, le principal mérite de cette opération est « d'avoir plongé » dans le sujet du traitement des sources de ces conflits d'usage (ou de non usage) des espaces liés à ce patrimoine bâti sorti de son utilisation agricole.

→ **Sur le plan politique**, ce sujet a pu être porté à connaissance du Préfet des Hautes-Pyrénées par un vœu adopté par la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées réunie en session du 30 novembre 2009. Également ce sujet a été directement présenté et débattu lors du Congrès National des SAFER qui s'est tenu à Toulouse en Novembre 2009 dont le thème portait sur « Politique de la montagne, politique forestière et SAFER » dégageant les éléments d'amendements proposés pour la Loi de Modernisation Agricole en préparation à ce moment-là (notamment pour permettre à la SAFER de revendre dans les territoires difficiles séparément les biens bâtis et le foncier, quel que soit la nature d'acquisition, amiable ou par préemption). (Cf. Annexe 18). L'action sur le plan politique a besoin d'être poursuivie.

→ **Sur le plan local**, cette opération a montré l'intérêt de la communication sur ces sujets avec les parties prenantes propriétaires, élus locaux, professionnels agricoles. Le caractère technique des solutions existantes à présenter remettent en évidence le besoin permanent d'information, notamment dans un contexte où les interlocuteurs se renouvellent : suite aux élections pour les élus locaux ou professionnels, transmission des biens par vente ou succession. Les élus s'interrogent sur la capacité à mobiliser les documents d'urbanisme à leur portée, PLU notamment, pour appuyer l'orientation souhaitée.

Le repérage et l'intervention des structures d'accompagnement, Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées et Centre de Ressources pour le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace, pour présenter techniquement les outils de gestion de l'espace ont été forts utiles, car peu ou mal connus.

La diffusion de l'information ciblée sur les capacités d'intervention de la SAFER auprès des publics concernés a été rendue possible, d'une façon très ciblée et localisée, par cette opération AFUTer.

La mobilisation des propriétaires à la réception du courrier et de l'enquête peut être appréciée positivement si l'on considère les retours par rapport aux comptes de propriété détectés avec environ un retour pour deux envois. Mais, ramené au nombre de copropriétaires et propriétaires contactés le taux de retour baisse à un pour trois envois.

Points d'amélioration

→ Sur le plan politique, la non-intégration dans la Loi de Modernisation Agricole de dispositions qui auraient pu permettre de faire distinguer dans les notifications de projet de vente à la SAFER la partie bâtie du foncier nu a été une profonde déception. Les élus locaux regrettent cette carence renouvelée. En effet, l'apport de solution à la maîtrise de ce foncier par la voie de la propriété, serait rendue efficace par une avancée dans ce sens-là.

→ Sur le plan local, force est de constater un faible intérêt immédiat des propriétaires pour une situation qui ne présente pas de préoccupations apparentes pour eux (82 réponses/ 167 comptes de propriété, mais 257 courriers envoyés). Cependant, plusieurs d'entre eux ont utilisé cette enquête pour faire connaître leur intention de céder (6) ou de louer (8) ou leur besoin d'information (11) sur le bail à ferme, les conventions de mises à disposition et d'occupation précaire de la SAFER ou les conventions pluriannuelle de pâturage.

Certainement, la rencontre de nombreuses situations d'indivision (126 sur 167 comptes de propriétés) n'est pas un facteur facilitateur de réflexion ou d'action pour les propriétaires.

Le thème de l'indivision reste à traiter plus précisément.

Leviers

Les leviers principaux de la conduite de cette opération résident dans :

→ la dynamique d'animation de territoire pour faire partager l'approche et faire émerger des projets de territoires autour des outils de gestion de l'espace collectif ;

→ La capacité à présenter les données de la réalité du territoire à partir d'une analyse objectivée ;

→ La capacité à mobiliser les intervenants spécialisés et à les mettre en relation avec les propriétaires ;

→ La capacité d'entretenir une veille attentive des propriétaires par une communication sur le sujet.

En d'autres termes, allier analyse et intervention de plusieurs partenaires pour dépasser les actions isolées et forcément incomplètes de chacun d'entre eux.

Freins

Aborder un sujet ayant trait à la propriété et au foncier agricole ne saurait relever de l'instantané et de l'éphémère. Certes, l'absence de cadre réglementaire constitue un frein notable à la mise en œuvre de solutions facilitées, mais le frein principal reste l'insuffisance de moyens, qui seuls permettraient une appropriation active, durable et pérenne de la question par les propriétaires et les exploitants.

D'une façon plus nuancée, la force des habitudes dans les modes relationnels entre les propriétaires et les usagers du foncier, si elle n'est pas actualisée par une projection dans le futur, peut ajouter à la lenteur de la prise de conscience et d'engagement de l'action.

À l'issue de l'enquête, toutes les personnes ayant indiqué avoir besoin d'informations ou de renseignements ont été contactées pour échanger de vive voix. Le relais aurait besoin d'être poursuivi par chacun des intervenants concernés. Le suivi peut s'engager sur une certaine durée (processus de prises de décision longs…) générateur de mobilisation de temps sans ressources correspondantes prédéfinies ou pré-affectées.

Enseignements

Traiter un sujet de fond, sensible aux résonnances parfois affectives, sur un territoire circonscis suppose un encadrement d'animation affirmé et engagé dans le temps. L'opération AFUTer a pu prendre appui sur le dispositif existant sur ce secteur.

Et pourtant traiter un sujet de cette nature peut s'avérer vital à terme pour un territoire entier : le renouvellement des générations - exploitants comme propriétaires, l'éloignement géographique des propriétaires, le caractère indivisaire d'une majorité de biens bâtis, sont autant de paramètres qui rendent essentielle l'information de tous les acteurs concernés. Il est capital qu'ils prennent conscience de la réalité individuelle, collective et territoriale de cette problématique, et qu'ils soient suffisamment informés des solutions et moyens à leur disposition pour résoudre et surtout anticiper les conflits d'usage ou les sources de nuisances potentiels.

8 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

Outre les résultats directs (voir ci-dessous), l'action AFUTer sur les conflits d'usages liés aux granges foraines a :

→ sur un plan collectif :

- renforcé et développé les relations de travail partenariales entre les acteurs du territoire, qu'elles pré-existaient auparavant ou qu'elles en soient issues,
- créé un besoin de communication et d'échanges techniques,
- produit un partage d'information, notamment par le développement d'un argumentaire commun (Cf. Annexe 19),
- dégagé les recours politiques à rechercher ;

→ auprès des acteurs directs :

- sensibilisé et alerté les propriétaires sur la dimension collective et préoccupante de leur situation,
- permis une certaine quantification de la réalité auprès des responsables élus et professionnels,
- traité les questionnements des propriétaires et des élus,
- accru la vigilance des conseillers fonciers de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc dans la rencontre de situations similaires sur les secteurs de zones intermédiaires du département,
- fait émerger le besoin d'élargir le partage de ce sujet auprès des autres intervenants immobiliers : notaires, agences immobilières,
- étendu leur connaissance des outils dont ils disposent aujourd'hui.

Une analyse fine du territoire :

- → Cartographie et caractérisation des granges de 3 communes du Val d'Azun : Aucun, Gaillagos, Arrens-Marsous en les typant selon leur état (ruines, agricoles non utilisées, réhabilitées) : (Cf. Annexes 6 et 7)
- → 167 comptes de propriétés examinés et identifiés.
- → Identification des niveaux de mise en valeur de la zone où sont situées les granges.

Des actions de sensibilisation et d'investigation :

- → 257 courriers envoyés aux propriétaires.
- → 82 retours d'enquête.
- → 11 demandes de renseignements sur la mise à disposition de terrains, les baux à ferme, les conventions de mise à disposition de la SAFER, les conventions pluriannuelles de pâturage.
- → Réunions d'information et de sensibilisation.
- → Production de rapports d'enquête et d'analyse du marché foncier.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture sur le territoire ? Et du foncier agricole ?

En un délai aussi contenu (18 mois environ), l'impact quantitatif exprimé en termes visibles peut paraître discret. Cependant, l'examen approfondi de ce sujet a permis de placer plus justement ce sujet dans les préoccupations des élus locaux.

Le statut social de ces terres (450 ha de terres travaillées sans être déclarées par les agriculteurs de ces communes), l'utilisation des documents d'urbanisme pour clarifier les perspectives en matière de constructibilité, la mobilisation de capacité d'intervention de la SAFER, la formalisation de la gestion des espaces constituent autant d'orientations d'actions pour concourir à l'évolution positive de ces situations.

L'opération a sensibilisé les acteurs à l'intérêt de la mise en œuvre de solutions qui démontrera leur attachement renouvelé à la place qui revient à l'activité agricole et aux services que celle-ci rend à l'équilibre du territoire.

L'identification de la place de l'agriculture dans l'équilibre territorial par les propriétaires était un préalable : le projet AFUTer l'a permis. Elle est intégrée par les élus du territoire et portée à connaissance des acteurs de la transmission des propriétés (notaires, agents immobiliers).

À titre d'illustration de l'impact dans le strict domaine du foncier agricole, et suite à la sensibilisation de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc à la question de l'usage du foncier autour de granges foraines par l'engagement du projet AFUTer, citons l'exemple d'un cas traité en 2011 :

« La SAFER Gascogne Haut Languedoc reçoit la notification de la part d'un notaire d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner d'une propriété de 1, 7858 ha avec une grange pour une somme de 118 000 €. Les vendeurs habitent le Nord de la France. Les acquéreurs sont français et ceux-ci habitent actuellement à l'étranger.

Le conseiller foncier contacte le notaire pour obtenir les coordonnées de l'acquéreur afin de lui expliquer l'objet de la démarche de la SAFER dans le cadre du projet AFUTer sur la maîtrise des risques de conflits d'usage autour des granges foraines.

Par contact téléphonique de l'acquéreur, le conseiller foncier lui explique les raisons de la démarche, qu'il appuie d'un courrier électronique pour des précisions sur le contexte, les enjeux, les objectifs ainsi que les solutions envisageables.

Après réflexion, la SAFER reçoit l'accord de l'acquéreur qui retourne le plan de séparation des parcelles. Sur ce, le conseiller foncier obtient du Centre de Ressources sur le Pastoralisme et la Gestion de l'Espace les détails de la procédure de mise en place d'une convention pluriannuelle de pâturage.

Afin de préparer l'acte, le conseiller foncier fait parvenir au notaire le plan de partage, l'arrêté préfectoral, un modèle de Convention Pluriannuelle de Pâturage, et le cahier des charges correspondant.

Cette convention sera signée lors de la signature de l'acte entre les parties, prévue à l'été 2011. »

Une telle situation rencontrée antérieurement sur un territoire non sensibilisé n'aurait pas connu une intervention aussi aboutie de la SAFER, celle-ci n'intervenant pas dans la transaction.

Au final, l'exemple de cette opération bénéfique pour le territoire et l'espace agricole environnant ce bâti, est le fruit de l'opération AFUTer et de l'animation concomitante.

9 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

L'opération AFUTer se situe dans l'environnement du domaine d'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc. La SAFER n'en attendait pas de retombées directes sur le cœur de ses interventions et de son activité opérationnelle, mais acceptait d'entrer dans une approche analytique pour mieux cerner le sujet.

En ce sens, l'opération AFUTer a permis la conception et la conduite de l'opération et, pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, une implication plus particulière en tant qu'opérateur :

→ Par la réalisation de l'analyse exhaustive des situations des propriétaires des 3 communes.

→ Par l'introduction de l'expertise technique de la SAFER réalisée par les partenaires territoriaux (Élus locaux, communauté de communes du Val d'Azun, responsables professionnels agricoles Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées) auprès des propriétaires.

→ Par l'accès à quelques moyens financiers permettant de justifier le temps spécifique détaché pour l'étude, l'enquête, la relation avec les propriétaires demandeurs.

L'opération d'enquête individualisée auprès des propriétaires et des agriculteurs n'aurait pas été entreprise par la SAFER seule, ne déployant pas de capacité d'animation telle que les collectivités locales et professionnelles le réalisent au titre de leurs missions.

Plus-value collective

En suscitant échanges techniques et rencontres, les retombées positives de cet appel à projet résident dans :

→ La réalisation de cette opération, permettant de quitter l'univers des intentions, des préconisations et des réflexions théoriques pour les confronter au retour du terrain ;

→ La diffusion d'informations :

- issues des bases de données et des études (Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées, SAFER Gascogne Haut-Languedoc) ;
- techniques sur les interventions respectives de chaque intervenant :
  - SAFER Gascogne Haut-Languedoc : conventions de mise à disposition, modalités de rétrocession de biens maîtrisés par la SAFER,
  - Chambre d'Agriculture : diagnostic cartographique et caractérisé des granges,
  - Centre de Ressources pour le Pastoralisme et la Gestion des Espaces : appui à la création et au suivi des Associations Foncières Pastorales, des Groupements Pastoraux, diffusion des Conventions pluriannuelles de Pâturage ;

→ La création de liens opérationnels entre acteurs locaux pouvant durer au-delà de l'opération, notamment avec les territoires de projet comme la Communauté de Communes du val d'Azun et le GAL Vallées des Gaves ;

→ L'appropriation partagée d'une même vision de la situation et de ses perspectives (exemple de l'argumentaire commun).

→ Les changements de pratiques de chaque intervenant qui ont la possibilité d'intégrer les observations et conclusions dans leurs domaines respectifs d'intervention. En ce sens, la « transférabilité » aux territoires similaires se trouve déjà engagée par le biais de l'application des recommandations découlant des observations.

10 | PERSPECTIVES

Actions à venir

Après de telles investigations systématiques sur le territoire de 3 communes du Val d'Azun, comment prolonger cette opération ? Par quelles actions ? Selon quelles modalités ?

La sensibilisation des acteurs ne doit pas retomber : il convient de maintenir en veille l'actualité de cette préoccupation auprès de chacun d'entre eux.

Dans le futur proche, deux actions de communication se dégagent :

→ L'organisation d'une rencontre entre les propriétaires, plutôt en période estivale, pour présenter sous une approche vulgarisée les conclusions de l'opération.

→ La réalisation d'une plaquette à disposition des élus et professionnels de la transmission de propriété (notaires, agences immobilières) pour communiquer auprès des vendeurs et acquéreurs sur les enjeux, problématiques, objectifs et outils.

Ces actions futures (rencontre et brochure) pourraient être menées dans le cadre du programme Leader du GAL des Vallées des Gaves, dans la suite du diagnostic des zones intermédiaires déjà financé par ce programme. Cependant à l'heure actuelle aucune action n'a été lancée.

L'installation récente de la Commission Départementale de la Consommation de l'Espace Agricole crée un lieu supplémentaire de sensibilisation de ce sujet, notamment vu sous l'approche de la perte de foncier à vocation agricole lors de la vente d'un bien avec du foncier bâti ou à bâtir.

Pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, il s'agit adapter les procédures internes pour systématiser les contacts avec les futurs acquéreurs lors des projets de vente pour une présentation de la mise à disposition du foncier.

Enfin, et les élus locaux l'ont largement souligné lors du séminaire de restitution, il convient d'entretenir la voie politique pour faire évoluer les leviers réglementaires à réserver pour ces zones.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

Pérenniser ce projet signifie lui donner une suite par la reprise de son prolongement dans les thématiques des programmes de développement du territoire pilotés par les élus locaux.

L'enjeu consistera à maintenir une veille minimale d'animation et de coordination des acteurs : dans cette optique, le rôle du GAL Vallées des Gaves sera avant tout de coordonner et faciliter la mise en œuvre des actions (que ce soit sur le plan de l'animation pour mettre en relation les acteurs, que sur le plan financier grâce au financement Leader) ; le GAL apportera un ancrage territorial.

À l'intérieur du territoire, seules 3 communes, les plus prioritaires en termes d'enjeu agricole, ont été couvertes : à partir du même diagnostic de la Chambre d'Agriculture des Hautes-Pyrénées, les propriétaires d'autres communes pourraient être enquêtés. Des actions ciblées et étalées dans le temps pourraient progressivement couvrir le territoire de la communauté de communes du Val d'Azun. La mobilisation de moyens et l'identification de ressources financières correspondantes conditionneront le rythme d'avancement.

Au plan local :

Cette opération a porté sur le territoire de 3 communes volontaires. Elle peut être transférable sur les territoires des communes ayant réalisé l'inventaire caractérisé des granges en zones intermédiaires des Hautes-Pyrénées. Les outils d'analyse, les questionnaires et les supports de présentation existants peuvent être déployés immédiatement.

Notons que c'est grâce aux différents comités techniques et au comité de pilotage du diagnostic mené par la Chambre d'Agriculture que cette expérience menée du Val d'Azun est diffusée. Certaines communes sont déjà apparues très intéressées par la démarche.

Au plan départemental, ou pour les zones intermédiaires du massif des Pyrénées :

La réalisation de l'analyse du marché foncier d'un territoire, basé sur des unités de base communales, mobilisera l'observatoire du marché foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc moyennant paramétrage des communes concernées.

L'application des recommandations en matière de changements de pratiques peut également être effectuée sur un nouveau territoire ou lorsque des situations similaires se présentent. Un contact a été pris avec le Parc Naturel Régional des Pyrénées Ariégeoises.

AFUTER

Aménagement
Foncier
Usage
TERritoires

RAPPORT D'ACTIVITÉ AFUTER - PROJET 3

Présentation et mise en perspective de l'opération

Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

Bilan au 30 août 2011

Henri de FERLUC
SAFER Gascogne Haut-Languedoc
05 61 75 45 45
henri.de.ferluc@safer-ghl.com

1 | PROBLÉMATIQUE LOCALE

Le territoire du SCoT Nord Toulousain est l'un des quatre SCoT couvrant l'intégralité de l'aire urbaine de Toulouse. Son territoire se caractérise, outre son grand dimensionnement (62 communes), par la présence juxtaposée de problématiques foncières différentes selon l'endroit considéré. À certains endroits dominent les approches agricoles et rurales, à d'autres les problématiques périurbaines. La démarche d'élaboration du SCoT s'en trouve impactée, devant éclairer et faire progresser simultanément l'ensemble de ces sujets de préoccupation. Cette démarche, déjà initiée depuis 2001, a engagé études et analyses, a mobilisé démarches d'animation et de concertation. Elle rencontre certaines difficultés pour la mise en œuvre d'une politique globale cohérente. Le projet du Réseau Rural Régional s'est inscrit et a suivi le rythme d'élaboration du SCoT et de ses jeux d'acteurs.

Sur un tel territoire, comment, par quels moyens, les méthodes d'intervention et d'analyse doivent-elles prendre en compte ces réalités diverses ?

Quelles dispositions étudier et prendre pour faire cohabiter autant d'enjeux, tout en respectant les orientations générales déjà définies ?

Quelles préconisations d'actions pour traiter les sujets liés à la concurrence entre l'agriculture et le développement urbain, se traduisant par des situations de mitage, de conflit d'accès et d'utilisation de la ressource en eau, de maintien des dernières zones agricoles ou maraîchères ?

Comment faire partager l'information sur la diversité des réalités et les dispositions correspondantes ? Quelles démarches de communication ?

Comment faire coexister, dans un même projet de planification territoriale, deux contextes différents autour de l'activité agricole et du foncier : d'une part celui du rural, et d'autre part celui du périurbain ?

2 | CONTEXTE LOCAL

Le SCoT Nord Toulousain et l'agriculture

La contribution de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc (GHL) et de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne dans l'opération AFUTer est bien d'apporter une valorisation à une EPCI dans ses méthodes de concertation sur un territoire de projets. Le SCoT Nord Toulousain, de par son étendue et sa diversité, présente un terrain d'étude propice.

C'est un territoire hétérogène dans le sens où les espaces périurbains côtoient des secteurs plus ruraux. Ce territoire a la caractéristique de comporter un étalement urbain important, avec des linéaires et des zones urbanisées diffuses. Avec la réflexion issue de l'élaboration du SCoT, il est nécessaire de protéger les zones agricoles et naturelles pour des projets ou pour assurer la pérennité des activités économiques agricoles, et non plus considérer ses espaces comme de la réserve foncière accessible. Réduire la consommation d'espaces agricoles et naturels, c'est avant tout protéger la SAU, un cadre de vie et des continuités écologiques, afin de tendre vers un équilibre entre espaces urbanisés, agricoles et naturels.

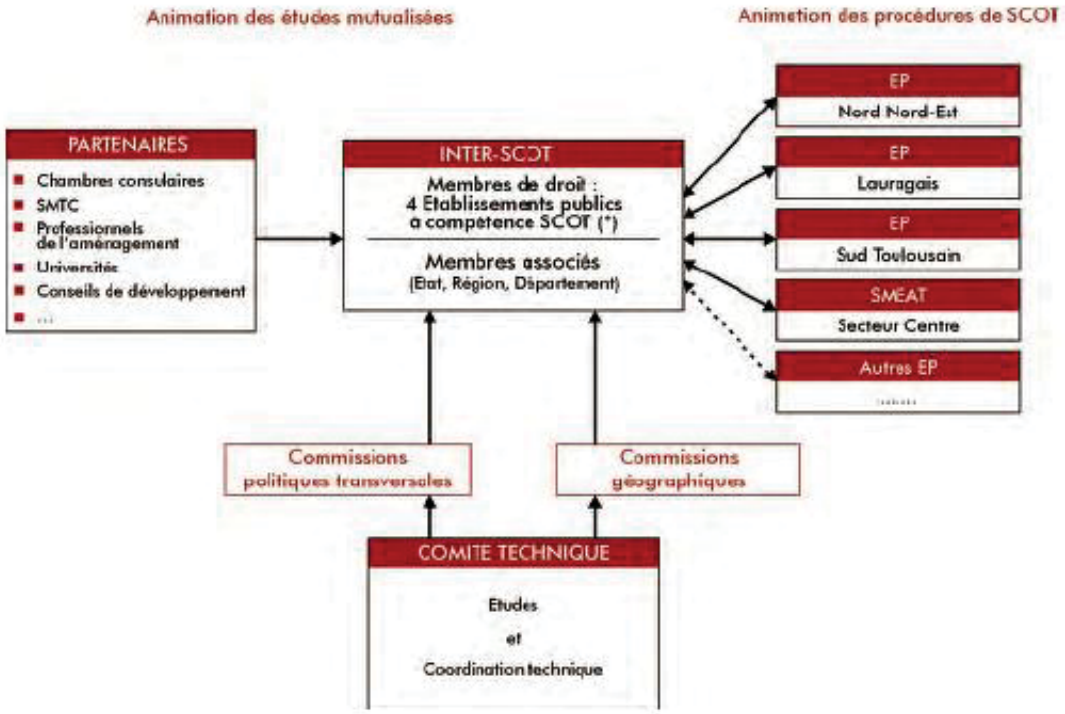
La démarche d'élaboration du SCOT Nord Toulousain est engagée depuis 2001.

L'intervention de la Chambre d'Agriculture et de la SAFER

La Chambre d'Agriculture 31 et la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC font partie du comité technique de la structure de l'InterSCoT, avec tous les partenaires techniques et institutionnels qui apportent un appui dans la réalisation des SCoT. L'Inter SCoT réunit les quatre SCoT de l'aire urbaine de Toulouse et reçoit l'appui technique de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). La Chambre d'Agriculture 31 a réalisé, en collaboration avec la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC, le diagnostic agricole de l'InterSCoT en 2007, à la demande de l'AUAT. Elle a été force de proposition dans la fixation des objectifs en terme d'agriculture : la réduction de la consommation foncière de 50%, espaces agricoles intangibles, (…). En parallèle, elle fait partie, au titre du code de l'urbanisme, des personnes publiques associées (PPA).

Elle participe au groupe de travail sur la « veille foncière » au niveau InterSCoT, piloté par l'AUAT. Il consiste à établir des méthodes de calcul sur l'état de la consommation foncière à une date donnée, pour ensuite suivre et analyser l'évolution de cette consommation, et en évaluer les résultats.

Dispositif institutionnel et technique



Présentation du SCoT Nord Toulousain

Celui-ci se compose de 63 communes (la commune de Bonrepos-Riquet adhère, depuis le 5 août 2010, à la Communauté de communes des Coteaux du Girou et, par voie de conséquence, se rajoute au périmètre du SCoT Nord toulousain) composé par les 4 communautés de communes et 14 communes dites « isolées » suivantes :

- → Communauté de communes du Canton de Villemur/Tarn : 7 communes
- → Communauté de communes du Canton de Cadours : 16 communes
- → Communauté de communes Save et Garonne : 13 communes
- → Communauté de communes Coteaux du Girou : 12 communes
- → 14 communes isolées : Fronton, Villaudric, St-Rustice, Castelnau-d'Estrétefonds, Bouloc, Bessières, Vacquiers, Villeneuve-les-Bouloc, Gargas, St-Sauveur, Cépet, Labastide-St-Sernin, Villariès et St-Jean-l'Herm.

En quelques chiffres

- → Nombre d'habitants en 2008 : 81 676 habitants
- → Perspectives à 2030 : + 35 500, soit ~ 117 000 habitants (+43%)
- → Superficie totale : ~ 80 200 hectares
- → SAU : 48 674 hectares, soit 60,7 % de l'occupation du territoire

Extrait du diagnostic agricole Inter SCoT, Chambre d'Agriculture 31, oct. 2006, p. 7 :

« C'est le territoire de l'InterSCoT où l'activité agricole est la plus diversifiée, en raison notamment d'une grande variabilité de qualité des sols. Sur les terreforts (coteaux du Lauragais et du Gers) et en zones alluviales (vallées du Tarn, de l'Hers, du Girou, de la Save), les cultures de blé dur et de tournesol occupent un large espace agricole. Le réseau hydrographique a également facilité le développement de l'irrigation sur des secteurs à potentiel agronomique plus réduit appelés communément boulbènes graveleuses, favorisant la culture du maïs. C'est aussi le lieu de production de l'AOC Côtes du Frontonnais, seul vignoble bénéficiant d'un signe officiel de qualité sur le département. C'est enfin le territoire où se concentre la majorité de l'activité maraîchère dont l'îlot majeur de production est localisé sur les communes de Grenade et Saint-Jory. Autre originalité de cette agriculture, la culture de l'ail violet sur le secteur de Cadours, dont une procédure de reconnaissance AOC, pour cette production, est en cours. » [1]

Extrait de la synthèse du diagnostic Inter SCoT réalisé par la Chambre d'Agriculture 31 en septembre 2007 :

« SCOT NORD TOULOUSAIN :

À l'Ouest : les signes officiels de qualité (Ail de Cadours, Volailles du Gers), la bonne structuration du foncier et la densité des exploitations offrent un bon potentiel agricole. La Save représente une importante ressource en eau de surface.

L'agriculture est très diversifiée, avec une valorisation en vente directe sur la ferme ou les marchés de plein vent.

Peu de documents d'urbanisme, mais les communes maîtrisent une urbanisation discrète. L'anticipation étant la meilleure solution pour préserver une structuration de foncier, nous préconisons une sensibilisation des communes rurales aux questions d'urbanisme.

Le secteur de Fronton subit une pression foncière importante, cause de déstructuration et de morcellement parcellaire.

Le développement industriel de l'Euro Centre, entre Grenade et Blagnac accélère l'artificialisation en linéaire.

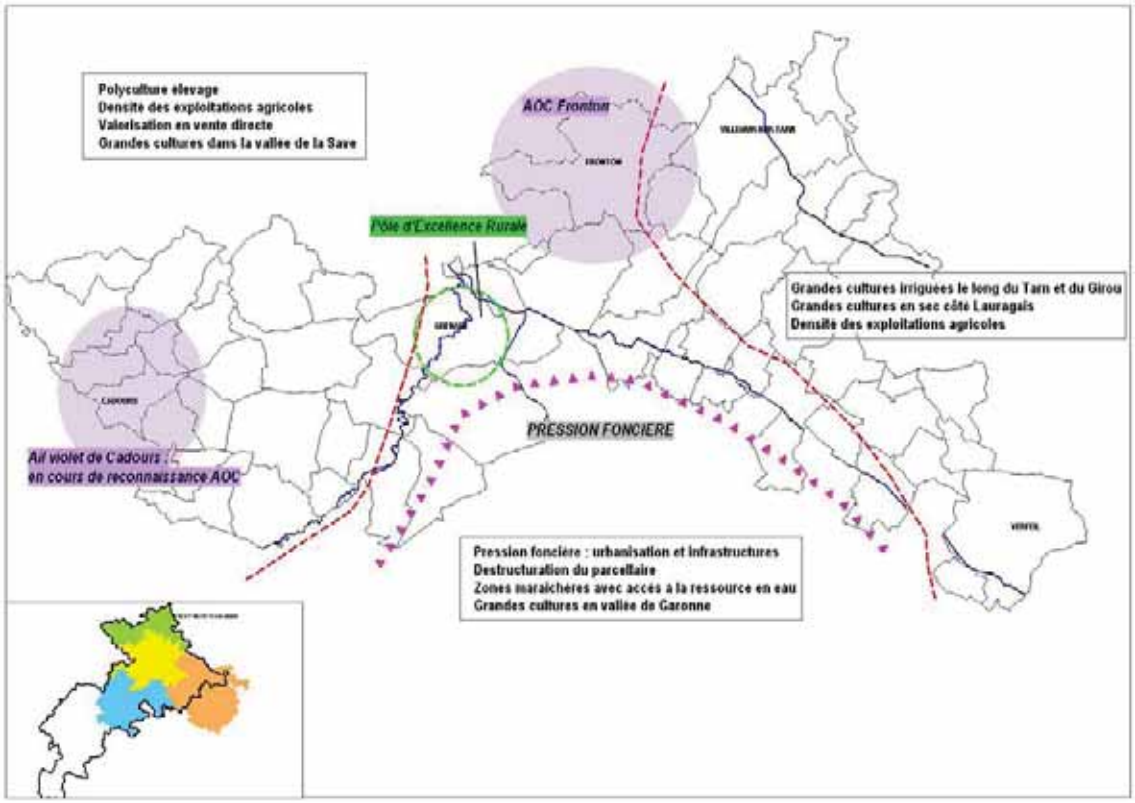
La délimitation en AOC des vignes du frontonnais bénéficie, via l'INAO, d'une protection grâce à son terroir. La valorisation des produits passe ici par l'agri tourisme. Les réseaux sont bien constitués, comme Bienvenue à la Ferme.

Le potentiel agronomique faible n'autorise guère que la culture de la vigne et du maraîchage, si l'accès à la ressource en eau est possible pour ce dernier.

À l'est : les zones irriguées de la vallée du Girou et du Tarn proposent de larges parcelles bien aménagées et un bon potentiel agronomique.

Bonne densité dans les documents d'urbanisme. »

[1] Diagnostic agricole de l'InterSCoT consultable sur demande auprès de la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne.


Polyculture élevage
Densité des exploitations agricoles
Valorisation en vente directe
Grandes cultures dans la vallée de la Save
AOC Fronton
Pôle d'Excellence Rurale
Grandes cultures irriguées le long du Tarn et du Girou
Grandes cultures en sec côté Lauragais
Densité des exploitations agricoles
PRESSION FONCIERE
Ail violet de Cadours : en cours de reconnaissance AOC
Pression foncière : urbanisation et infrastructures
Destructuration du parcellaire
Zones maraîchères avec accès à la ressource en eau
Grandes cultures en vallée de Garonne

3 | HISTORIQUE DU CONFLIT

Jeux d'acteurs : SCoT Nord Toulousain, profession agricole et élus locaux

Il s'agit d'identifier dans un 1er temps les éléments en matière « d'usages et conflits d'usages autour du foncier agricole », en rapport avec l'élaboration d'un document de planification comme le SCoT. Dans un 2ème temps il s'agit d'apporter des propositions de méthodes et des pistes de solutions pour anticiper ces conflits : la définition de la zone agricole et naturelle, sur quels les éléments que le SCoT s'appuie pour définir les prescriptions, l'intérêt d'aborder l'aménagement du territoire par un développement maîtrisé et équilibré.

Au départ, nous faisons le constat de conflits d'usage sur le foncier, essentiellement agricole, qui se traduisent par des incompréhensions dans l'application des règles d'utilisation du sol, une concurrence accrue et de la rétention foncière. Ce contexte engendre une situation conflictuelle de la part des utilisateurs et des propriétaires du foncier. Sur le territoire, cela se traduit par des terres en friches (rétention) et du mitage. Or le SCoT prescrit des orientations en ce qui concerne la réduction de consommation d'espace, la pérennisation et la protection des espaces agricoles et naturels.

Intérêts en présence

L'objectif du SCoT est bien de développer une cohésion à partir de l'hétérogénéité du territoire, afin de finaliser ce projet. Le bureau du SCoT et ses techniciens ont créé une dynamique d'appropriation de cette démarche à travers de l'information et des débats sur des sujets élargis : aspects sociaux, architectures, paysagers.

La présentation de ce SCoT met en avant 14 communes qui n'adhéraient pas à une collectivité en 2010. Les échanges existent mais pas au niveau du transfert de compétences ou de l'urbanisme. Il y a donc un phénomène de « rattrapage » à gérer au niveau du syndicat mixte du SCoT au niveau des échanges sur les intérêts individuels et collectifs.

La prise en compte de l'agriculture et des espaces de nature sont essentiellement portés par le travail de l'InterSCoT, où un travail relatif à la consommation foncière a été réalisé, dans le but de limiter le gaspillage de terres.

Pour les maires et élus locaux, la traduction dans les PLU et cartes communales va se réaliser au fil des révisions ou des élaborations. Ils sont accompagnés dans cette démarche par les services de l'État et le syndicat mixte du SCoT sur l'aspect de l'intégration des prescriptions du SCoT, et la Chambre d'Agriculture sur le volet agricole.

4 | ENJEUX INITIAUX

Pour le SCoT Nord Toulousain les enjeux consistent, dans une approche de réduction de moitié de la consommation foncière et pour une échéance à 20 ans, à garder une identité rurale, tout en assurant le développement économique et d'habitat qui se présente sur ce territoire intermédiaire entre l'agglomération toulousaine et le début de la moyenne vallée de la Garonne.

L'état des lieux indique que nous sommes en présence d'un territoire déjà fortement marqué par le développement du linéaire et des constructions en « timbre-poste », induisant un morcellement du territoire. De plus les grandes zones industrielles se sont implantées en majorité sur les meilleures terres agricoles. Le SCoT souhaite contenir ce phénomène pour des raisons d'aménagement du territoire mais aussi de réseaux et de paysages.

5 | OBJECTIF DE L'ACTION

→ Identifier et formaliser la méthode d'intervention des partenaires agricoles.

→ Ajuster l'accompagnement apporté par les partenaires agricoles au SCoT Nord Toulousain pour :

- identifier et mesurer les sources et natures de conflits,
- intégrer les dispositifs d'anticipation, de suivi et d'intervention dans la politique du SCoT.

6 | CONTEXTE NATIONAL

Outils existants mobilisés

→ L'analyse spatiale et la photo interprétation de Corine Land Cover, information utilisée par le SCoT.

→ L'Observatoire du marché foncier tenu par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc.

Cadre réglementaire existant

Au cours de son élaboration, le Document d'Orientation Général du SCoT Nord Toulousain a évolué vers le Document d'Orientation et d'Objectif, plus précis sur les questions environnementales (trame verte et bleue) et de préservation des ressources, dont le foncier.

Pendant le déroulement de l'opération AFUTer, le dispositif réglementaire national s'est étoffé, avec l'évolution de la législation en faveur de la protection des espaces agricoles et naturels, en juillet 2010, qui modifie le Code de l'Urbanisme et le Code rural :

→ **Loi de Modernisation de l'Agriculture** avec la mise en œuvre de l'observation de la consommation des espaces agricoles et en faveur de la préservation des espaces agricoles,

→ **Loi portant Engagement National pour l'Environnement dite « Grenelle 2 »** avec la préoccupation spécifique de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans le sens d'une analyse des situations initiales et de la fixation dans les SCoT d'objectif de réduction du rythme de cette consommation.

7 | DÉROULEMENT DE L'ACTION

En amont de l'opération, la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne avait réalisé pour l'ensemble de l'aire urbaine de Toulouse le Diagnostic agricole du territoire[2]. L'action du Réseau Rural Régional s'est déroulée à partir de l'automne 2009 et s'est conclue par la tenue du séminaire de restitution le 5 juillet 2011 au lycée agricole d'Ondes. Compte tenu du rythme d'avancement de l'élaboration du SCoT Nord Toulousain, l'intervention AFUTer s'est concentrée sur les 12 derniers mois.

Le détail des étapes :

1. La SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC a d'abord effectué un état des lieux des données existantes sur le marché foncier, et choisi quelques exemples représentatifs de natures de conflits d'usages fonciers rencontrés (Cf. Annexe 23).
2. La Chambre d'Agriculture 31 a relevé les échanges existants lors des comités techniques InterSCoT. Après une synthèse, elle a établi des pistes de travail et mis à jour le calendrier d'avancement du SCoT Nord.
3. Rencontre entre les partenaires du réseau et le SCoT : un 1er rdv a eu lieu le 5/11/2009 en présence du président du SCoT, M. Éric Oget. Voici leurs principales sollicitations, qui peuvent être reliées à ce projet AFUTer :

Le foncier agricole représente une identité de territoire avec une activité agricole très présente et visible. C'est de plus une activité économique. La question de la « contrainte » doit évoluer vers un projet de développement équilibré entre urbanisation, économie et agriculture.

Le défi au niveau du SCoT : exercice d'économie de foncier en même temps que la recherche d'autonomie au niveau économique. Il s'agit surtout de faire comprendre à un élu l'utilisation économe de l'espace, qui passe par un exercice pédagogique et d'information. Il n'est pas synonyme de grandes densités, mais seulement de nouvelles formes urbaines efficaces autant pour la population, la collectivité que pour le foncier destinée à l'agriculture.

SCoT => lieu de discussion

Objectif d'un SCoT => polariser

Besoin du SCoT => pédagogie et outils pour expliquer les orientations et les pistes de solutions aux élus.

Pourquoi ?

La mise en conformité des PLU après l'approbation du SCoT passe nécessairement par une information auprès de chaque commune, information absolument nécessaire avant la contrainte du SCoT face aux communes.

Notre intervention dans AFUTer peut répondre à cette problématique, pour en dégager les rôles de chacun, nos méthodes de travail et les points d'amélioration.

4. Une seconde rencontre s'est déroulée le 26/06/2010 au niveau technique. Cela a permis de faire un point sur l'état d'avancement du SCoT, tout en confirmant leurs orientations sur la thématique « foncier et agriculture » :

   → Réduire la consommation foncière
   → Problématique de l'habitat diffus sur le parcellaire agricole
   → Zones NB importantes
   → Comment traduire le discours du SCoT à la planification niveau PLU ?
   → Comment faire pour réduire la consommation foncière ?
   → Comment va se traduire la question de densités ?

[2] Loc . cit. p 132.

5. En parallèle, la Chambre d'Agriculture et la SAFER ont assisté aux réunions de bassin de vie. Au-delà de notre présence liée à la représentation de nos structures, cette participation a permis de cadrer nos modalités d'interventions via le Réseau Rural, eu égard aux sujets discutés lors de ces réunions.

6. Deux autres rencontres ont été organisées entre le SCoT et les partenaires du réseau AFUTer, avant le séminaire de restitution en juillet 2011.

NB : calendrier d'élaboration du SCoT Nord Toulousain

- Au 1er octobre 2010 : le DOO est présenté en réunion avec les communes en vue de la traduction cartographique.

- Novembre 2010-Février 2011, chaque commune a été rencontrée individuellement par la structure SCoT :

- Éclairage concret sur les effets du SCoT

- Prise de conscience des communes sur les objectifs de densité (la doctrine de l'État y joue un rôle)

- Ces rencontres vont permettre d'améliorer le travail futur sur les révisions de PLU

- Avril- mai 2011 : 2ème série d'ateliers par bassins de vie

- Juillet 2011 : arrêt du SCoT Nord Toulousain

Diagnostic et conduite de l'opération

Les parties prenantes du SCoT Nord Toulousain convenaient de l'intérêt de la place de l'agriculture sur le territoire. L'opération AFUTer, quoique centrée sur l'appui méthodologique à apporter au SCoT pour intégrer la problématique des conflits d'usage dans ses méthodes de concertation, nécessitait de réunir un certain nombre d'informations sous forme de diagnostics. Autant d'éléments caractérisant la situation qui seraient repris dans l'élaboration du SCoT, comme dans l'animation des réunions engagées par le Président du SCoT Nord Toulousain.

Les diagnostics de l'opération ont porté sur :

→ L'actualisation du diagnostic agricole du territoire du SCoT Nord Toulousain à partir de l'analyse plus globale des territoires de l'Inter SCoT,

→ l'analyse a porté sur l'étude du marché foncier du territoire du SCoT Nord Toulousain sur la période 2006 à 2010.

Système de gouvernance

Le SCoT Nord Toulousain est structuré autour d'un comité syndical présidé par M. Éric Oget, maire de Mirepoix-sur-Tarn et Président de la Communauté de Communes du canton de Villemur-sur-Tarn, appuyé par le bureau et une équipe administrative et technique. L'animation s'est organisée autour d'un comité de pilotage (dont la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne) se retrouvant en séminaires, de réunions par bassins de vie (au nombre de 5).

Les apports des opérateurs d'AFUTer auprès du SCoT Nord Toulousain, outre la participation de la Chambre d'Agriculture 31 au comité de pilotage, se sont effectués via des réunions trilatérales entre :

→ Le SCOT Nord Toulousain

→ La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne

→ La SAFER Gascogne Haut-Languedoc

L'intervention de Terres en Ville s'est répartie entre un soutien technique auprès de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne et de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc d'une part, et d'autre

part une intervention magistrale devant l'ensemble des représentants du SCoT Nord Toulousain au cours du séminaire de restitution le 5 juillet 2011.

Plusieurs points techniques entre la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, Terres en Ville et la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) ont ponctué le déroulé de l'opération.

De son côté, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a conduit les opérations foncières sur ce territoire, selon son organisation et ses procédures internes (voir ci-avant), en réunissant les commissions locales nécessaires, et la participation des représentants des communes concernées.

Enfin, chacun des intervenants a présenté ses réalisations devant les représentants communaux du SCoT Nord Toulousain lors du séminaire de restitution.

Outils mobilisés

D'un point de vue technique, les outils mobilisés ont été ceux disponibles à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et à la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, à savoir :

La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne a fait référence au diagnostic agricole de l'InterSCoT, ainsi qu'aux données disponibles pour dresser un état des lieux de l'activité agricole de la zone (RGA, RPG, IPG, données du syndicat viticole, Bienvenue à la Ferme, données de l'Agence d'Urbanisme, …). Il a été complété par l'analyse précise du contexte d'une agriculture périurbaine fortement concurrencée par l'urbanisation. La Chambre d'Agriculture donnant un avis consultatif sur les permis en zone agricole, un inventaire a été fait sur la demande de permis de construire en zone agricole par des non agriculteurs dans ce SCoT, ainsi que l'origine des demandes (maison d'habitation, loisir, box à chevaux, …).

L'observatoire foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc : il permet le traitement statistique des mouvements fonciers, à partir de la base de données des SAFER constituée par les informations contenues dans les projets d'actes reçus par les notaires de l'espace rural. L'analyse des données s'effectue par :

- → segments de marchés : artificialisation de l'espace, urbanisation, agricole, forestiers, espaces de loisirs, …
- → nature d'intervenants : agriculteurs, non agriculteurs, collectivités, …
- → territoire dont l'unité de base est la commune
- → année sur 15 ans

VIGIFONCIER (Cf. Annexe 25), **outil cartographique** et de visualisation de données par Internet, a vu sa production technique livrée au cours du 1° semestre 2011. Ce portail cartographique valorise les informations littérales transmises aux communes par ailleurs, et ce, de deux façons :

1° : Tout d'abord par le module Ville foncière des mouvements : il s'agit d'une alerte quotidienne transmise par messagerie électronique de tout nouveau mouvement sur le territoire du SCOT Nord Toulousain issu de l'une de ces origines :

- → un projet de transaction reçue chez un notaire et que ce dernier a transmis à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- → la rétrocession (vente) d'une propriété par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- → la recherche de candidats par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc pour des parcelles mises à la vente.

Le destinataire visualise directement la localisation géographique des parcelles concernées sur fonds de carte IGN au 1/25000° et orthophotoplan, et peut consulter la présentation détaillée littérale des caractéristiques du bien (dont liste des parcelles cadastrales), les conditions de la vente, et informations anonymes sur les parties prenantes. Ces données transmises sur support papier en mairie ne circulent pas spontanément entre les communes et les entités supra-communales.

Aussi, la consultation du portail VIGIFONCIER par le SCoT Nord Toulousain permet, dans une approche de cohérence territoriale, d'attirer l'attention des collectivités compétentes pour intervenir en candidat sur un bien mis à la vente ou éventuellement par voie de préemption.

2° : L'observatoire foncier : ce deuxième module de VIGIFONCIER analyse et affiche instantanément les indicateurs calculés à partir des données du marché foncier de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc et des données du cadastre littéral, sur le territoire du SCoT Nord Toulousain. Les informations sont présentées sous des formes de présentation variées à base de graphes et de cartes abordant les thèmes suivants :

→ *Marché foncier* : de l'espace rural (intensité du marché, biens bâtis ou non), par segment de marché (agricole, forêt, espaces résidentiels et de loisirs, maisons à la campagne, urbanisation), selon les types d'acquéreurs (nature, origine).

→ *Territoire* : avec la présentation des repères territoriaux, l'occupation et les usages du sol (point de départ 2009, évolution entre l'année en cours et 2009 selon la triple répartition : agricole, naturelle, urbanisée), l'urbanisation et la croissance de population, l'évolution des surfaces naturelles, agricoles et forestières.

→ *Analyse de la propriété foncière et formes et usage du bâti* : en cours de projet durant l'opération AFUTer, mais sera intégré à l'observatoire disponible courant de l'automne 2011.

Démarches entreprises

Dans le cadre d'AFUTer :

La Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne a actualisé le diagnostic agricole du territoire du SCoT Nord Toulousain faisant ressortir les enjeux diversifiés du territoire.

Après réalisation de l'étude du marché foncier sur le territoire, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc l'a présentée au SCoT Nord Toulousain.

En complément, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a analysé le suivi détaillé d'opérations foncières à enjeu de conflit d'usage pour en retenir 4, illustrant différentes natures de conflits :

→ projet d'acquisition de foncier dans une zone à enjeu environnemental (biodiversité),

→ concurrence entre agriculteurs et investisseurs sur des terres agricoles dans un entourage urbanisé,

→ orientation de foncier agricole au bénéfice d'un projet de pôle maraîcher porté par une communauté de communes dans un contexte de céréaliculture,

→ révision du prix d'un projet de transaction de foncier agricole en zone agricole, dans un contexte de spéculation foncière.

Ces exemples se sont dégagés des opérations foncières courantes que la SAFER Gascogne Haut-Languedoc traitait au quotidien selon ses procédures et circuits d'instruction des candidatures (voir ci-avant sur les méthodes).

Enfin, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc a présenté l'outil de veille foncière VIGIFONCIER aux représentants des communes du SCoT Nord Toulousain, après que l'arrêt du SCoT ait été constaté. Le positionnement à ce moment-là était propice, compte tenu de leur intérêt se portant progressivement vers les modalités de mise en œuvre du SCoT et du dispositif de suivi des réalisations à venir.

Du côté du SCoT Nord Toulousain :

Le SCoT Nord Toulousain poursuivait la démarche d'animation interne pour accompagner l'élaboration du Document d'Orientations et d'Objectifs par les élus communaux, diffuser l'information sur le déroulement des travaux au moyen de réunions par bassin de vie, et préparer les éléments d'orientation à inclure dans le Schéma de Cohérence Territoriale au moyen de réunions par sous bassins de vie (Cf. Chapitre Évaluation page 147).

Ce dispositif a été complété au gré de réunions thématiques en 2010 et 2011 par le porter à connaissance d'expériences extérieures.

Parmi les préoccupations retrouvées au sein du SCoT Nord Toulousain, retenons en certaines :

→ la nécessaire « hiérarchisation » du territoire,

→ la diminution de la consommation foncière,

→ et sa mise en application : pour cette dernière, émerge la tenue du suivi précis du développement du territoire, un bilan devant être obligatoirement réalisé avant une période de 6 ans,

Le bureau du SCoT Nord Toulousain prolongera ces apports par un déplacement d'études sur le terrain de deux communes.

Enfin, la construction du SCoT se précisant, avec son arrêt en séance du comité syndical du 27 juin 2011, et l'inscription d'objectifs concrets en matière de consommation d'espace (dont celui de la réduction de moitié du rythme actuel), il devenait opportun de présenter aux responsables du SCoT Nord Toulousain les outils qui pourraient leur permettre d'envisager le suivi des engagements contenus dans le Documents d'Orientations et d'Objectifs, à savoir : l'observatoire foncier et VIGIFONCIER, le portail cartographique (Cf. Annexes 24 et 25).

AFUTer, en mobilisant l'intervention de l'association Terres en Ville comme partenaire de l'opération, a permis de compléter lors du séminaire de restitution les apports dont ont bénéficié les élus pour situer les différentes options de formes urbaines en fonction des contextes urbanistiques initiaux et objectifs.

Méthodes mobilisées

Cette opération AFUTer a fait appel à différentes méthodes de travail concernant :

→ Le traitement de l'information : la transmission de l'information relative aux notifications des déclarations d'intention d'aliénation et l'évolution technologique de son mode opérationnel, du support papier au vecteur informatique et électronique,

→ L'approche technique, reposant sur le recueil et le traitement statistique des informations quantifiées (Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, SAFER Gascogne Haut-Languedoc),

→ L'approche analytique de la détection des types de situations comportant des risques potentiels de conflits d'usage, s'appuyant sur la procédure d'instruction des opérations de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc à partir d'un dépouillement de l'activité sur la période du projet.

L'opération AFUTer s'est appuyée à plusieurs niveaux sur l'organisation méthodique des procédures au sein de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, dont il paraît utile d'en dresser un rappel ci-dessous. En effet, ces processus officiels de traitement de l'information peuvent être ignorés ou insuffisamment connus des acteurs locaux.

L'enchaînement des étapes prévalant à l'intervention de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc se résume ainsi :

1° : L'information sur les intentions de transaction :

→ Par le biais des notaires, la SAFER Gascogne Haut-Languedoc réceptionne toutes les déclarations d'intention d'aliénation, pour alimenter la base de données du marché foncier de l'espace rural, qu'elle tient réglementairement dont le traitement statistique concourt à la publication officielle de la valeur des terres et prés.

→ Mais également, chacune de ces déclarations est transmise à la mairie de la commune concernée par le projet, aux autres collectivités conventionnées ainsi qu'à la profession agricole. Ce « porter à connaissance » leur permet d'étudier toute opportunité d'intervention en préemption pour des motivations supérieures à celles sous-jacentes au projet initial (intérêt général, installation de jeune agriculteur, par exemples).

→ Plus généralement, par la relation directe de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc avec le vendeur dans le cadre d'une relation amiable.

2° : L'engagement de l'étude du recueil d'un bien à vendre (mode amiable ou par préemption) par la SAFER Gascogne Haut-Languedoc doit recevoir l'avis favorable de la part des deux autorités de tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère des Finances.

3° : Ce n'est qu'ensuite que peut s'engager la phase des candidatures avec :

→ la recherche de candidats par insertion publicitaire dans des journaux agricoles et autres habilités d'une part, et par affichage en mairie d'autre part,

→ l'audition des candidats en concurrence en commissions locales (cantonales sur le territoire du SCoT Nord Toulousain),

→ l'examen départemental des candidatures par le Comité Technique Départemental qui prend en compte l'avis des commissions locales qui se sont tenues préalablement.

4° : Les décisions d'attribution aux candidats proposés par le Comité technique Départemental sont prises en Conseil d'Administration de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc avant la validation par avis favorable des deux autorités de tutelle du Ministère de l'Agriculture et du Ministère des Finances.

5° : Enfin, les attributaires sont officialisés (les actes de rétrocession peuvent se signer); information en est faite aux différents intervenants concernés par le dossier (candidats non retenus) complétée par un affichage de la décision en mairie.

Dans le processus décrit ci-dessus, il est fait mention de deux niveaux de consultation territoriale adaptés à l'activité de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc qu'il convient de préciser :

→ **Les Commissions Cantonales** : établies sur disposition propre de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, elles sont formalisées en Haute-Garonne par une convention avec la chambre départementale d'agriculture qui en fixe les caractéristiques :

La composition :

- Profession agricole : représentants de la Chambre d'Agriculture, de tous les syndicats agricoles, du Crédit Agricole et de la propriété rurale.
- Collectivités locales : maires des communes concernées, conseiller général.

Le rôle :

- Recevoir tous les candidats concurrents afin qu'ils présentent leur projet de mise en valeur du foncier sollicité.
- Elaborer des propositions d'axes techniques de distribution des terres entre plusieurs candidats.
- Définir une position locale, par vote, sur les propositions d'attributions.

Observation **:**

- notamment, lorsqu'il s'agit de biens relevant plutôt des missions de développement local ou de l'environnement, un représentant de l'EPCI et du SCOT concernés sont désormais invités à y participer.

→ **Le Comité Technique Départemental** : sa configuration minimale est fixée par le cadre réglementaire et complétée par les dispositions du règlement intérieur de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc défini par son Conseil d'Administration et qui en fixent :

La composition :

- Le Directeur Départemental de l'Agriculture ou son représentant,
- Le Directeur des Services Fiscaux ou son représentant,
- La Chambre d'Agriculture,
- Le syndicat Jeune Agriculteurs,
- Le syndicat Confédération Paysanne,
- Le syndicat Coordination rurale,
- Le Syndicat des Propriétaires Agricoles,
- L'Association représentative des Maires,
- Le Département,
- La Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel,
- Le Directeur de la SAFER ou son représentant,
- En outre, en tant qu'invité permanent le représentant de la section des fermiers et Métayers de la FDSEA.

Assistent également les collaborateurs de la SAFER chargés d'instruire les dossiers.

Le rôle :

- Organe consultatif, le Comité Technique Départemental donne son avis sur les projets d'attribution par rétrocession ou par louage.
- Il prend connaissance des dossiers et particulièrement des concurrences établies, ainsi que des solutions techniques envisageables.
- Il peut entendre toute personne dont il souhaite recueillir l'avis.
- Il émet un avis, le plus souvent consensuel, mais pouvant être recueilli par voie de vote auprès des membres délibérant. Cet avis est transmis au Conseil d'Administration pour que cet organe établisse la décision de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc.

Remarque sur l'association des représentants des collectivités locales au Comité Technique Départemental :

La participation avec droit de vote des représentants des Maires du département d'une part, et du Président du Conseil Général d'autre part, permet de représenter spécifiquement l'avis des collectivités.

Les procès-verbaux reprennent les décisions en les motivant. Ces motivations sont indiquées dans les informations diffusées.

Le choix des attributaires s'effectue selon les objectifs réglementaires d'action assignés à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc, mais également en prenant en compte les politiques publiques établies ou les orientations territoriales identifiées (communes, pays, communautés de communes, département, région) ou encore selon les conventions passées entre les collectivités locales et la Safer pour une réalisation spécifique : réserve foncière pour une zone d'activité, assise foncière pour un ouvrage…..

L'ensemble de ces orientations est actualisé tous les 6 ans dans un document officialisé auprès de l'administration, le Programme Pluriannuel d'Activité de la Safer (PPAS).

Le Conseil d'administration ouvre davantage la représentation des collectivités locales, puisque représentants du Conseil Régional, des Conseils Généraux et des Maires représentent 1/3 des administrateurs.

Les moyens : coût, nombre de jours, calendrier de réalisation

Compte tenu, d'une part, de l'évolution entre la demande initiale au sein du réseau AFUTer, basée sur les aspects très méthodologiques et la demande finale qui doit tendre vers une forme de mise en œuvre, et d'autre part les conditions de réalisations de l'étude qui ont été adaptées en fonction de l'avancement du SCoT lui-même, la question des moyens est clairement posée. En effet, le nombre de jours prévu a été sous-évalué. Cependant, nous nous sommes attachés à mener le projet jusqu'à son terme, étant donné l'intérêt des échanges et des croisements d'expériences entre tous les participants.

8 | ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE DE L'OPÉRATION ET TRANSFÉRABILITÉ

Points positifs

La SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC a été mobilisée dans un contexte particulier, celui d'un SCoT, avec des outils et des méthodes existants ou en cours d'élaboration (Diagnostic agricole de la Chambre d'Agriculture, Procédures SAFER, Portail cartographique VIGIFONCIER, observatoire foncier SAFER) ainsi que des expériences et expertises de chacun des intervenants, moyennant une certaine coordination.

La force d'un document d'urbanisme tel que le SCoT, opposable aux tiers, constitue un outil réglementaire dans lequel les acteurs du territoire ont été sollicités et avec lesquels il y a eu discussion. La charte départementale « Agriculture, urbanisme et territoire » [3], recueil de recommandations, ne pouvait déboucher sur un résultat similaire.

Le développement des échanges entre les structures, qui n'avaient pas cette habitude de travail, dans le cadre du réseau AFUTer a été enrichissant, et constitue un paramètre transférable à tout un chacun. Ces échanges peuvent être pérennisés dans le suivi du SCoT et des documents d'urbanisme communaux.

Points d'amélioration

Dans le contexte initial, les enjeux et orientations avaient été identifiés, mais les méthodes de travail se sont définies au fur et à mesure de l'avancement du SCoT, et en fonction de son l'animation interne. Cette situation induit une lisibilité prévisionnelle trop faible dans une opération menée avec un temps imparti. De ce fait l'ajustement des moyens a du se faire au fur et à mesure et non de façon anticipée.

[3] Document en téléchargement à l'adresse suivante : http://www.haute-garonne.equipement-agriculture.gouv.fr/charte-agriculture-urbanisme-et-a5094.html.

Leviers

Les leviers principaux de la conduite de cette opération résident dans :

→ Les réunions d'animation par bassin de vie organisée par le SCoT,

→ Le déplacement sur le terrain des élus du SCoT pour partager des expériences,

→ La parution des lois de 2010, notamment celle portant engagement sur l'environnement, qui ont constitué un effet de levier avec l'officialisation de la prise en compte du suivi et de la régulation de la consommation du foncier par les collectivités,

→ La mobilisation d'un interlocuteur et intervenant privilégié dans le réseau Terres en Ville,

→ La prise de l'arrêté du SCoT Nord Toulousain le 27 juin 2011.

Freins

Ce territoire n'avait pas de fonctionnement établi entre les communautés de communes et les 14 communes qui ne faisaient pas partie, à ce moment-là, d'une EPCI (Cf. Chapitre Contexte local page 133). La multiplicité d'experts sollicités a induit un besoin de coordination.

Enseignements

Le seul accompagnement des partenaires du SCoT, sans les cadres réglementaires, auraient-ils été suffisants pour déboucher sur l'intérêt de la collectivité pour la fixation des objectifs précis et des outils de suivi ?

À titre d'enseignement, le projet AFUTer rappelle l'évidence du positionnement opportun dans le temps des propositions auprès des élus :

→ Le diagnostic : le plus en amont possible, avec la plus grande précision,

→ Les apports extérieurs pour nourrir la réflexion, préalables aux prises de décision,

→ Les outils de suivi : à partir du moment où les objectifs sont fixés.

De plus, l'existence d'une animation territoriale structurée préalablement à l'engagement d'un projet méthodologique impliquant plusieurs partenaires constitue un atout supplémentaire.

Enfin, les échanges d'expériences du réseau AFUTer, notamment avec l'intervention de Terres en Villes, ont permis l'ouverture des débats et une prise de recul.

Points de vigilance

Se pose la question de la coordination dans le suivi des résultats et des mesures à prendre dans le cas où les résultats de réduction de consommation de foncier ne sont pas satisfaisants en regard des objectifs. Quels seront les leviers du SCoT pour en assurer cette observation régulière et pour ajuster ces « enveloppes foncières » si nécessaire. De grandes zones industrielles et artisanales sont affichées au SCoT : jusqu'où iront le recentrage et la densification autour de l'urbanisation existante et des transports associés ?

En effet, au regard des chiffres fixés, il semble que la variable d'ajustement à la baisse soit possible, afin de réviser la consommation de foncier au rythme réel de développement et selon des indicateurs de densité urbaine plus favorable à l'agriculture et aux espaces naturels (Cf. Chapitre Perspectives page 148).

9 | ÉVALUATION DE L'ACTION

Effets induits

L'action AFUTer sur la prise en compte des concurrences et conflits d'usage fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord Toulousain a permis :

Sur un plan politique :

- → principalement, de retenir des objectifs précis en matière de consommation de foncier,
- → de traiter plus profondément la problématique agricole de ce SCoT par rapport aux 3 autres territoires de l'aire urbaine de Toulouse,
- → de diffuser par Terres en Ville des apports d'expérience auprès du SCoT Nord Toulousain,
- → d'informer ou de rappeler aux différentes parties prenantes du SCoT Nord Toulousain des modes opérationnels pour le traitement des opérations de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- → de présenter aux élus en charge du suivi de la consommation de foncier l'outil VIGIFONCIER, dans ses fonctions de veille foncière et d'observatoire pluriannuel.

Sur un plan technique :

- → de créer et renforcer les relations entre le SCoT Nord Toulousain, la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne et la SAFER Gascogne Haut-Languedoc,
- → de bénéficier des apports d'expérience réunis par Terres en Ville,
- → d'identifier le besoin d'intégrer les échelons supra communaux aux instances locales de consultation de la SAFER Gascogne Haut-Languedoc : en effet, dans une approche globale territoriale supervisée par le SCoT Nord Toulousain, celui-ci ou les communautés de communes, en fonction de leurs compétences, peuvent trouver une justification à leur participation,
- → de donner l'opportunité à la SAFER Gascogne Haut-Languedoc de participer fortement dans les réunions locales de parcours d'élaboration du SCoT.

En quoi l'action menée dans le cadre du Réseau Rural Régional a permis de faire évoluer la place de l'agriculture et du foncier sur le territoire ?

La préoccupation des responsables du SCoT Nord Toulousain de prendre en compte la place de l'agriculture sur le territoire constitue une donnée de base dès l'origine, confortée par sa contribution effective à la structuration du territoire. Elle s'est traduite par l'association des représentants professionnels agricoles, notamment ceux de la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne, au long de l'élaboration des différentes étapes du SCoT. L'apport de l'opération AFUTer a permis d'appuyer ces orientations en apportant des éléments complémentaires d'analyse sur le marché foncier en particulier.

Les élus du territoire prennent conscience de la portée de la mesure visant à réduire la consommation de foncier agricole et naturel, confortant l'approche de la maîtrise de l'évolution par le levier de la densité urbaine.

L'intégration de prescriptions précises et quantifiées quant au rythme de consommation de l'espace agricole à des fins de développement urbain (125 ha/an contre 240 ha/an sur la période 1998 à 2007), l'affichage de la répartition des besoins fonciers pour l'accueil économique et commercial autour de 600 ha (565 à 610 ha) concourent à donner un cadre général territorial à 20 ans pour porter l'emprise foncière des extensions urbaines à un maximum de 2 500 ha.

10 | BILAN DE L'ACTION AFUTer

Plus-value individuelle

Pour la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC :

→ Prise de conscience de renforcer l'information sur les modes opérationnels de consultation locale de la SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC et de les faire connaître auprès des Maires et des Conseillers Généraux.

→ Question soulevée d'associer aux commissions locales un représentant de l'EPCI et du SCOT.

Pour la Chambre d'Agriculture 31 :

→ Intervenir directement, auprès du syndicat mixte, dans les réflexions sur les densités et la prise en compte de l'activité agricole dans le SCoT.

→ Importance de l'animation en amont et en aval sur un territoire donné dans un projet d'aménagement, avec la nécessaire information auprès de la profession agricole,

→ Meilleure connaissance des interlocuteurs du SCoT Nord Toulousain.

Plus-value collective

La question du foncier a été abordée de façon exhaustive, même en phase finale de rédaction du DOO. Le séminaire a été un lieu de d'échanges sur les sujets agricoles et naturels, en lien avec les débats du SCoT.

Les membres du Réseau Rural Régional ont apporté leur expertise et partagé leur expérience, plus particulièrement grâce à la réflexion méthodologique de Terres en Ville : intéressant pour l'ouverture et la suite attendue dans la mise en œuvre d'un SCoT.

Le syndicat mixte du SCoT a, quant à lui, apporté toute sa pratique sur la « démarche pédagogique » dont il a fait preuve auprès des communes adhérentes, et qui va se poursuivre dans le temps lorsque le SCoT sera approuvé. C'est une approche largement transférable à toute collectivité ayant un projet à une échelle supra communale, cherchant à créer une émulation et un intérêt commun sur un territoire hétérogène.

Tous ces outils sont mobilisables auprès des chambres d'agriculture et des SAFER, et transférables sur d'autres opérations de ce type qui associées les deux structures.

11 | PERSPECTIVES

Actions à venir

→ Diffusion de l'outil VIGIFONCIER auprès des territoires SCoT et des collectivités territoriales.

Le projet va-t-il se pérenniser ? Comment ?

L'approbation du SCoT est attendue pour fin 2011 - début 2012. Le suivi de la consommation et sa localisation vont très vite intervenir. Aussi, l'utilisation du portail VIGIFONCIER par les acteurs du territoire du SCoT (adhérents, EPCI) pourra être un outil de veille et de contrôle sur l'espace du marché rural et périurbain.

Transfert et diffusion des pratiques

La valorisation de cette opération s'envisagera de la manière suivante :

→ Intégration dans la communication de chaque partenaire,

→ Diffusion dans les réseaux nationaux de chaque partenaire,

→ Diffusion propre du réseau rural régional.

Les transferts méthodologiques et opérationnels peuvent s'envisager ainsi :

Pour la Chambre d'Agriculture de Haute-Garonne :

→ au niveau d'un appui technique et d'expertise sur la prise en compte des espaces agricoles, dans le cadre de l'analyse des territoires. L'expertise consulaire dans la construction des futurs SCOT, notamment ruraux, doit pouvoir être recommandée pour établir des diagnostics agricoles, sur un large territoire comme celui de l'Inter SCoT que sur chaque territoire individuels. Les SCoT Ruraux retenus dans l'appel à projet du Réseau Rural Régional 2011 sont tout indiqués pour une telle sollicitation.

→ par la mobilisation des fiches exemples du guide méthodologique du projet AFUTer.

Pour la SAFER Gascogne Haut-Languedoc :

→ par l'accès à l'analyse du marché foncier par la SAFER très ciblé sur un territoire, avec la possibilité de qualifier les éléments caractéristiques de l'usage actuel et à venir du foncier en mutation.

→ par l'utilisation des outils SAFER (Portail VIGIFONCIER, Observatoire) de tout territoire supra communal (SCOT, EPCI, PNR) au moyen d'une présentation spécifique. Les SCoT Ruraux retenus dans l'appel à projet du Réseau Rural Régional 2011 sont tout indiqués pour une telle sollicitation.

12 | RÉFÉRENCES

Liens Internet

www.scot-nt.fr

http://gascogne-haut-languedoc.safer.fr

www.haute-garonne.chambagri.fr

www.terresenvilles.org

Contacts

Mathilde ESPINASSE
Pôle Territoire
AGRICULTURES & TERRITOIRES
Chambre d'Agriculture Haute-Garonne
61 allée de Brienne - BP 7044
31069 TOULOUSE cedex 7
TEL 05.61.10.42.92
PORT 06.71.57.64.34
FAX 05.61.10.42.52
MAIL mathilde.espinasse@haute-garonne.chambagri.fr

www.haute-garonne.chambagri.fr

SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC
Christian ROUSSEL – Directeur départemental
« La Pradine » Auzeville BP 22125
31 321 CASTANET TOLOSAN
Tél. : 05 61 75 45 45
Fax : 05 61 75 45 65
christian.roussel@safer-ghl.com

ANNEXES

PROJET 1 - L'implantation de fermes photovoltaïques au sol dans le département du Tarn

Annexe 1 → Règlementation juridique sur le Photovoltaïque au 10/10/2008

Annexe 2 → Doctrine départementale pour un développement maitrisé du photovoltaïque - Mars 2009

Annexe 3 → Fiche-action - Élaboration doctrine départementale

Annexe 4 → Fiche-action - Diagnostic agricole

Annexe 5 → Cahier des charges d'étude d'impact

Annexe 6 → Charte des Maires du Tarn - *Fichier intégral disponible sur demande et dans les documents complémentaires en pièce jointe.*

Annexe 7 → Charte de Bon Voisinage

Annexe 8 → Étude sur l'énergie solaire et le Paysage - 2009

Annexe 9 → Photovoltaïque et Diagnostic Agricole - Le diagnostic Foncier Rural et Agricole

Annexe 10 → Doctrine régionale - Note de cadrage des services de l'Etat pour l'instruction des projets solaires photovoltaïques en région Midi-Pyrénées

Annexe 11 → Décret n° 2009-1414 du 19 novembre 2009 relatif aux procédures administratives applicables à certains ouvrages de production d'électricité

Annexe 12 → Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol

Annexe 13 → Fiche action - Compte-rendu d'une négociation avec une commune

Annexe 14 → Arrêté du 4 mars 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil

PROJET 2 - Le foncier agricole et les granges foraines en Val d'Azun

Annexe 15 → Enquête Granges Foraines

Annexe 16 → Convention Pluriannuelle de Pâturage, Cahier des Charges et Règlement

Annexe 17 → Courrier d'enquête et Bulletin-réponse

Annexe 18 → Zones intermédiaires, Changement de destination des granges foraines et préservation des terres agricoles et Délibération

Annexe 19 → Éléments pour l'élaboration d'un argumentaire commun

Annexe 20 → Commune d'Arrens-Marsous : localisation des bâtiments en zone intermédiaire

Annexe 21 → Commune d'Arrens-Marsous: localisation des bâtiments en zone intermédiaire - Approche zoomée

PROJET 3 - Prise en compte des concurrences et conflits d'usages fonciers des zones périurbaines dans l'approche du SCoT Nord-Toulousain

Annexe 22 → Analyse du marché foncier sur 5 ans : 2006-2010 - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC

Annexe 23 → Description de dossiers représentatifs des thématiques rencontrées dans les arbitrages - SAFER GASCOGNE HAUT-LANGUEDOC

Annexe 24 → Diaporama du portail VIGIFONCIER

Annexe 25 → Document de présentation VIGIFONCIER

Annexe 26 → Diaporama de Terres en VIlles